UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
Facultatea Relaţii Internaţionale,
Ştiinţe Politice şi Administrative
Catedra Ştiinţe Administrative

Aurel SÎMBOTEANU

TEORIA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

SUPORT DE CURS

1741503

Aprobat de Consiliul
Facultăţii Relaţii Internaţionale,
Ştiinţe Politice şi Administrative

CHIŞINĂU 2008
CEP USM

CZU 351/354 (075.8)
S56

Lucrarea este recomandată spre editare de Catedra *Ştiinţe Administrative* şi de *Comisia de Asigurare a Calităţii* din cadrul Facultăţii Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative a Universităţii de Stat din Moldova

Recenzenţi:

Valeriu Moşneaga, doctor habilitat în ştiinţe politice, profesor universitar
Sergiu Cornea, doctor în ştiinţe politice, conferenţiar universitar

Descrierea CIP a Camerei Naţionale a Cărţii
Sîmboteanu, Aurel
Teoria Administarţiei Publice: Suport de curs / Aurel Sîmboteanu, Univ.de Stat din Moldova. Fac. Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative. Catedra Ştiinţe Administrative. - Chişinău: CEP al USM, 2008. - 221 p.

Bibliogr.: p.193-199 (110 tit.). - 50 ex. + 100 ex.
ISBN 978-9975-70-727-5

©Aurel Sîmboteanu, 2008
©USM, 2008

ISBN 978-9975-70-727-5

Universitatea de Stat din Moldova
1741503
Biblioteca Centrală Universitară

CUPRINS

Prefaţă 7
Foreword 9
Предисловие 11

I. Obiectul de studiu şi izvoarele disciplinei *Teoria Administraţiei Publice* 13
1.1. Originea şi evoluţia administraţiei ca fenomen social. Particularităţile administraţiei publice şi administraţiei private 14
1.2. Rolul teoriei administraţiei în studierea fenomenului administrativ. Teoria Administraţiei Publice ca ştiinţă şi obiect de studiu 16
1.3. Metodele de cercetare şi analiză a fenomenului administrativ 17
1.4. Izvoarele disciplinei *Teoria Administraţiei Publice* 18

II. Locul şi rolul administraţiei publice în sistemul social-global 25
2.1. Conceptul de societate şi sistem social. Sistemul social-global şi administraţia publică 26
2.2. Interacţiunea dintre administraţia publică şi stat. Premisele de apariţie a statului şi a administraţiei publice 27
2.3. Funcţiile statului. Administraţia publică şi exercitarea funcţiei executive a statului 29
2.4. Rolul administraţiei publice în exercitarea puterii de stat 31

III. Evoluţia viziunilor conceptuale privind administraţia publică 33
3.1. Viziuni privind guvernarea comunităţilor umane în gîndirea politică a înaintaşilor din lumea antică 34
3.2. Gîndirea politică privind viziunile asupra actului de guvernare din epoca Renaşterii şi din cea a Iluminismului 35
3.3. Problemele exercitării guvernării în doctrinele politice: liberală, conservatoare, marxistă, social-democrată 38
3.4. Esenţa şi conţinutul viziunilor conceptuale privind organizarea şi funcţionarea guvernării şi administraţiei publice în sec. al XX-lea şi tendinţele acestor viziuni în etapa actuală 40

IV. Constituirea şi dezvoltarea ştiinţei administraţiei 43
4.1. Condiţiile istorice şi premisele constituirii ştiinţei administraţiei. Precursorii ştiinţei administraţiei 44

4.2. Preluarea şi dezvoltarea ştiinţei administraţiei în spaţiul românesc 46
4.3. Dezvoltarea ştiinţei administraţiei în etapa actuală..... 48
4.4. Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei, interacţiunea ei cu alte ştiinţe..... 52

V. Teoriile clasice şi contemporane privind administraţia publică 55
5.1. Teoria birocraţiei a lui Max Weber. Birocraţia ca formă superioară de organizare a activităţii instituţiei 56
5.2. Managementul ştiinţific a lui Frederick Taylor, rolul lui în conceperea administraţiei ca proces 58
5.3. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice în concepţiile lui Henry Fayol 60
5.4. Teoriile contemporane privind administraţia publică: teoria resurselor umane; teoria dezvoltării organizaţionale; teoria contingenţei 62

VI. Organizarea administraţiei publice (Structura administraţiei publice)..... 67
6.1. Noţiunea de sistem al administraţiei publice. Criteriile de organizare a administraţiei publice 68
6.2. Sistemul administraţiei publice centrale şi raporturile ei cu puterea executivă 72
6.3. Sistemul administraţiei publice locale, particularităţile organizării şi funcţionării lui 74
6.4. Forme de organizare a administraţiei publice: centralizarea, concentrarea, desconcentrarea, descentralizarea, esenţa şi limitele lor 76

VII. Sistemul de relaţii în administraţia publică 81
7.1. Natura şi tipurile de relaţii în care sînt implicate organele administraţiei publice 82
7.2. Relaţii în cadrul sistemului de administraţie publică 84
7.3. Relaţiile organelor administraţiei publice cu elemente exterioare sistemului de administraţie 87
7.4. Interdependenţa dintre formele de organizare a administraţiei publice, gradul de democratizare a societăţii şi tipurile de relaţii existente în administraţia publică 90

VIII. Principiile şi funcţiile administraţiei publice 93
8.1. Noţiunea de principiu. Suporturile şi tipologia principiilor administraţiei publice 94
8.2. Principiile generale ale administraţiei publice 96
8.3. Principiile speciale ale administraţiei publice 103
8.4. Funcţiile administraţiei publice, clasificarea şi conţinutul lor 106

IX. Sisteme (modele) internaţionale de administraţie publică ... 111
9.1. Factorii influenţabili asupra formării sistemelor de administraţie publică şi suporturile lor doctrinare 112
9.2. Sistemul continental (francez) de administraţie publică 114
9.3. Sistemul de administraţie anglo-saxon (britanic) 116
9.4. Particularităţile sistemului mixt (german) de administraţie publică 118

X. Organizarea administrativă a teritoriului 123
10.1. Politica de stat în domeniul organizării teritoriului - parte componentă a organizării administraţiei publice 124
10.2. Criteriile de organizare administrativ-teritorială a statului 126
10.3. Clasificarea unităţilor administrativ-teritoriale 127
10.4. Influenţa organizării administrativ-teritoriale asupra eficienţei administraţiei publice 130

XI. Autonomia locală, locul şi rolul ei în sistemul administraţiei publice 135
11.1. Esenţa şi conţinutul autonomiei locale. Mecanismele delegării de atribuţii 136
11.2. Autonomia locală - expresie a capacităţilor comunităţilor locale de a se administra de sine stătător 139
11.3. *Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale* – document reglatoriu privind autonomia locală 141
11.4. Fundamentarea constituţională şi legală a autonomiei locale ... 144

XII. Resursele administraţiei publice 147
12.1. Ansamblul resurselor necesare pentru funcţionarea administraţiei publice, interdependenţa dintre ele 148
12.2. Însemnătatea resurselor materiale în funcţionarea administraţiei publice 149

12.3. Resursele financiare ale administrației publice 151
12.4. Rolul și funcțiile resurselor informaționale ale administrației publice 153

XIII. Serviciul public și politica de personal în administrația publică 157
13.1. Rolul și funcțiile resurselor umane în administrația publică 158
13.2. Structura Serviciului public și raporturile lui cu administrația publică 159
13.3. Statutul juridic al funcționarului public 162
13.4. Conținutul și însemnătatea politicii de personal în administrația publică 166

XIV. Controlul în sistemul administrației publice 173
14.1. Esența, misiunile controlului în sfera administrației publice și cerințele față de exercitarea lui 174
14.2. Formele și metodele controlului de stat în administrația publică 176
14.3. Instituțiile și structurile specializate de control 181
14.4. Natura și particularitățile controlului obștesc în sfera administrației publice 183

XV. Administrația publică și integrarea europeană 187
15.1. Dimensiunile și prospectarea administrației publice 188
15.2. Conceptul de reorganizare, reformare și modernizare a administrației publice în contextul tranziției și al proceselor integraționiste 190
15.3. Caracteristicile și tendințele în evoluția modelului european de administrație 192
15.4. Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova și prevederile de ajustare a administrației publice la standardele europene 195

Bibliografie 201

Anexă 209

PREFAȚĂ

Evoluția democratică a sistemului politic, instituționalizarea noilor raporturi sociale în condițiile statului independent, transformările din administrația publică desfășurate în această perioadă, aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova impun necesitatea unei preocupări adecvate privind pregătirea cadrelor pentru administrația publică, menite să asigure eficientizarea activității administrative și a procesului de modernizare a țării.

Încă la începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut, o dată cu demararea, în contextul evoluțiilor de ordin politic din Republica Moldova, a reformei administrației publice, era clar că succesul transformărilor în toate sferele vieții sociale va depinde de nivelul de competență al cadrelor din administrația publică.

Printre măsurile de edificare a unui sistem nou de pregătire a cadrelor pentru administrația publică se înscrie, în primul rînd, deschiderea în anul 1993 a Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lîngă Guvernul Republicii Moldova, redenumită în 1998 Academia de Administrare Publică, iar în 2003 reorganizată în Academia de Administrare Publică pe lîngă Președintele Republicii Moldova. Anume în cadrul acestei instituții de învățămînt, în calitate de Centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice, a fost constituit un sistem nou de instruire inițială și continuă a cadrelor pentru administrația publică, de care nu am dispus în trecut.

Procesele transformatoare din administrația publică, permanent impun necesitatea formării unei generații noi de funcționari, capabili să promoveze insistent tehnologiile manageriale moderne și să asigure continuitatea și ireversibilitatea proceselor democratice din societate. În acest context se înscrie și extinderea procesului de pregătire a cadrelor cu studii superioare pentru administrația publică, preluarea lui, în ultimul deceniu, de către alte instituții superioare de învățămînt din Republica Moldova, inclusiv de către Universitatea de Stat din Moldova, ponderea căreia în formarea specialiștilor pentru acest domeniu este semnificativă.

Aderarea la 19 mai 2005 a Republicii Moldova la Procesul Bologna presupune o reconceptualizare de structură, conținuturi și finalități a învățămîntului superior. In scopul eşalonării judicioase a conținutului, din perspectiva logicii interne de formare profesională în domeniul administrației publice, precum și a rigorilor procesului de instruire și a consecutivității formării competențelor necesare unui funcționar public, a fost elaborat *„Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice*[1] *"*, care are menirea să

[1] Vezi: *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova*, 2008, nr.2.

asigure adaptarea parametrilor învăţământului superior din acest domeniu la exigenţele europene. Aceasta se asigură printr-o temeinică pregătire teoretică a specialiştilor, precum şi prin cultivarea, la viitorii specialişti, a unor aptitudini practice.

Cursul normativ *„Teoria Administraţiei Publice"*, propus în continuare, este o disciplină fundamentală, prevăzută de Standardul nominalizat şi de Panul de învăţămînt pentru studenţii specialităţii *„Administraţie publică"*. Cursul este menit să contribuie, alături de alte unităţi de curs, la pregătirea teoretico-conceptuală şi la formarea sistemului de competenţe a specialistului pentru domeniul administraţiei publice, care îi permit abordarea sistemică a procesului administrativ, conceperea locului şi rolului administraţiei publice în sistemul social-global.

Cursul este elaborat în conformitate cu Curriculumul disciplinei respective şi conţine formularea şi realizarea obiectivelor cursului în ansamblu: la nivel de cunoaştere, de aplicare, de integrare, precum şi al obiectivelor fiecărei teme în parte.

Conţinutul temelor este expus în aşa fel ca studenţii să cunoască originea şi evoluţia administraţiei publice ca fenomen social, să conceapă legităţile ei de evoluţie şi dezvoltare, să explice factorii care contribuie la eficientizarea activităţii administrative. Cunoştinţele acumulate şi competenţele formate în cadrul cursului îi ajută specialistului să conceptualizeze procesele din administraţia publică, să influenţeze benefic asupra sporirii eficienţei activităţii administrative actuale.

După fiecare temă a cursului sînt formulate subiectele de evaluare şi autoevaluare care îi permit studentului să se antreneze în verificarea cunoştinţelor însuşite şi aplicarea competenţelor formate la tema respectivă, precum şi să se pregătească de orele practice, de probele de evaluare curentă şi finală la disciplina respectivă. Fiecare temă conţine lista literaturii recomandate studenţilor pentru consultare, analiză şi studiere în cadrul lucrului individual şi în vederea pregătirii către seminare şi către activităţile de evaluare.

Fiind predestinat, în primul rînd, pentru studenţii specialităţii *„Administraţie publică"* din sistemul învăţământului superior din Republica Moldova, cursul respectiv poate fi de real folos şi pentru funcţionarii publici în exerciţiu, în cadrul procesului de instruire continuă a acestora, precum şi pentru toţi acei, pentru care tematica abordată prezintă interes.

Autorul

FOREWORD

The democratic evolution of the political system, the institutionalization of the new social relationships in the independent state conditions, public administration transformations in this period, pro-European aspirations of the Republic of Moldova, impose the necessity of the adequate concern regarding the training of the public servants, designated to assure efficient administration and the country modernization process.

From the early nineties of the last century, in the Republic of Moldova political evolution framework, includinhg the public administration reform, it was evident that transformations success in all social life's areas will depend on the public servants' competence level.

Among the measures of public administrators' new training building system are included, first of all, the Academy of Public Administration Studies under the Government of the Republic of Moldova opened in 1993, and reorganized in 2003 in Academy of Public Administration, office of the President of the Republic of Moldova. Namely, in this institution there was created a national Center of public administration state policy, the training of public service staff and the providing of the methodological and scientific background for public authorities activity, there was created a new initial and continuous training system for the public servants, which was not before.

Public administration transformation processes, continuously impose the necessity for a new civil servant generation formation, able to insistently promote modern managerial technologies and to assure continuity and irreversibility of the democratic process in society. This framework includes public administration staff training extension, followed in the last decade, by other universities in the Republic of Moldova, including Moldova State University, which plays an important role in this area.

The Republic of Moldova joined the Bologna Process on 19 May 2005, which implies a reconceptualization of the structures, contents and results in the high education area. In order to phase reasonably contents, from the logical point of view of the professional formation in the public administration area, as well as the training process requirements and consecutive competence formation necessary for a civil servant, there was elaborated *"The professional and academic standard of the specialist with a university degree in public administration"* [2], which must meet the requirements of the European university education levels. It is assured through a solid theoretic teaching, as well as the cultivation of the practical abilities of the future specialists.

The normative course „Public Administration Theory" is a fundamental subject stipulated by the mentioned Standard and Education Plan for the students

[2] Ibidem.

who specialize in „Public Administration". The course is designated to contribute, besides other courses, to the theoretic preparation and competence system formation for the specialist in public administration, conceiving the place and the role of public administration in the socio-global system.

The course was elaborated in concordance with the subject Curriculum and contains all the course's objectives: on the level of knowledge, application, integration, as well as each topic's objectives.

The topic's content shows to students the origins of public administration as a social phenomenon, helps them to understand its development and evolution rules, the factors that contribute to make public administration more efficient. The obtained knowledge and competence will be helpful for the specialists to understand public administration's processes, will positively influence the present day of public administration.

At the end of each unit there are overviews and test papers which help students to train themselves in revising his/her knowledge after the unit, which comes out of the three levels: knowledge, application and integration, as well as to prepare for practical lessons, current test papers and the final test on this very subject.

Also, at the end of each unit there is a bibliography list to be consulted, analyzed and studied individually for check-ups and test papers.

Being addressed, first of all, to the public administration students from the Republic of Moldova universities, this course can be really helpful for public servants in office, in the framework of continuing the education process, as well as for everybody who are really interested in this topic.

Author

ПРЕДИСЛОВИЕ

Демократическая эволюция политической системы, институционализация новых общественных отношений в условиях независимого государства, преобразования в публичном управлении, происходящие за этот период, проевропейские устремления Республики Молдова предопределяют, соответственно, проблему подготовки кадров для осуществления эффективной управленческой деятельности в процессе модернизации страны.

Ещё в начале девяностых годов прошлого столетия, одновременно с реформированием политической системы Республики Молдова и эволюции публичного управления, стало очевидным, что успех предпринимаемых преобразований во всех областях общественно-политических отношений будет зависеть от уровня компетентности и профессионализма кадров.

Среди принятых мер по созданию новой системы по подготовке кадров для публичного управления, отметим в первую очередь открытие в 1993 году Академии Публичного Управления при Правительстве Республики Молдова, реорганизованной в 2003 в Академию Публичного Управления при Президенте Республики Молдова. Именно в этом учебном заведении в качестве национального центра по проведению государственной политики в области публичного управления, подготовки кадров для государственной службы и для научно-методического обеспечения деятельности органов публичного управления была создана исключительно новая система подготовки и переподготовки кадров для публичного управления.

Преобразовательные процессы в области публичного управления постоянно требуют формирования нового поколения служащих, способных применять современные управленческие технологии и обеспечивать последовательность и бесповоротность социальных демократических процессов.

В этот контекст вписывается и расширение процесса подготовки кадров для публичного управления и в других высших учебных заведениях, в том числе и в Государственном Университете Молдовы, доля которого в подготовке кадров для публичного управления является существенной.

Присоединение Республики Молдова 19 мая 2005 года к Болонскому Процессу предопределяет необходимость пересмотра структуры, содержания и финального результата высшего образования. В целях логического эшелонирования содержания обучения кадров для публичного управления и определения системы компетенций для государственных служащих, разработан *„Академический и профессиональный стандарт для специалиста с высшим образованием в области публичного управления"*, целью которого является адаптирование подготовки кадров для публичного управления к европейским стандартам [3]. Это достигается посредством фундаментальной

[3] Ibidem.

теоретической подготовки специалистов, а также привития им определённых практических навыков.

Настоящий нормативный учебный курс *«Теория публичного управления»* является фундаментальной учебной дисциплиной, предусмотренной вышеназванным стандартом и учебным планом для специальности «Публичное управление». Курс способствует, наряду с другими учебными дисциплинами, формированию фундаментальных теоретических знаний и привитию практических навыков и компетенций в области публичного управления.

Учебный курс разработан в соответствии с Куррикулумом по данной дисциплине и предусматривает задачи как в целом по курсу, так и для каждой темы в отдельности. Содержание учебного материала излагается таким образом, чтобы студенты осмыслили генезис и эволюцию публичного управления как социального явления, осознали закономерности его развития, уяснили факторы, способствующие повышению эффективности управленческой деятельности.

После каждой темы приводятся контрольные вопросы и задачи, призванные помочь студентам ориентироваться в усвоении материала, а также способствовать в подготовке к практическим занятиям и к заключительному экзамену по данному курсу.

По каждой теме даётся список учебной литературы, рекомендуемой студентам для индивидуальной работы, для подготовки к семинарским занятиям и оценивания уровня усвоения учебного курса.

Будучи предназначенным в первую очередь для студентов по специальности «Публичное управление», настоящий учебный курс может быть полезен и для государственных служащих в процессе их самообразования и плановой переподготовке, а также для всех тех, кто интересуется изложенным материалом.

Автор

I. OBIECTUL DE STUDIU ŞI IZVOARELE DISCIPLINEI *TEORIA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE*

„Teoria este o formă a cunoaşterii raţionale, un ansamblu de cunoştinţe conceptuale ordonate sistematic, decurgînd din unul sau mai multe principii generale şi oferind o descriere şi o explicaţie a unui domeniu al realităţii"

Dicţionarul enciclopedic român,
Editura Politică, Bucureşti, 1966

Obiective:

Studierea temei privind obiectul de studiu şi izvoarele disciplinei Teoria Administraţiei Publice va contribui la:

- *cunoaşterea factorilor care au condiţionat apariţia şi evoluţia administraţiei publice ca fenomen social şi identificarea particularităţilor administraţiei publice şi private;*

- *perceperea misiunilor Teoriei Administraţiei Publice în calitate de ştiinţă şi obiect de studiu, evidenţierea rolului ei în cercetarea şi cunoaşterea fenomenului administrativ;*

- *identificarea metodelor de cercetare şi analiză a fenomenului administrativ şi aplicarea lor ulterioară în procesul de studii şi în activitatea practică;*

- *familiarizarea cu izvoarele disciplinei Teoria Administraţiei Publice, utilizarea lor în activitatea de studii, în procesul de cercetare şi în activitatea administrativă practică.*

1.1. Originea şi evoluţia administraţiei ca fenomen social. Particularităţile administraţiei publice şi administraţiei private

Administraţia ca fenomen social îşi are originea în adîncurile istoriei. O perioadă îndelungată oamenii au trăit în lipsa unei administraţii instituţionalizate. Evoluţia societăţii umane, sub influenţa diferiţilor factori, a contribuit la apariţia administraţiei. Printre factorii care au influenţat apariţia administraţiei au fost :

Factorul economic - dezvoltarea societăţii umane de la gospodăria naturală la gospodăria (economia) bazată pe schimbul de mărfuri. Aceasta a condus la stratificarea societăţii şi la apariţia diferenţierii de avere, care la rîndul său a dat naştere unor proprietari care îşi asumă cu timpul rolul de conducători.

Factorul social - dezvoltarea economică a condus la unele schimbări de ordin social, cum ar fi apariţia oamenilor bogaţi şi săraci, împărţirea lor după genul de ocupaţii în agricultori, meşteşugari, negustori ca rezultat al diviziunii muncii. Toate acestea ne vorbesc despre o nouă organizare socială.

Factorul politic - schimbările de ordin economic şi social atrag după sine şi schimbări în organizarea politică a societăţii, apar clasele şi statul ca instituţie politică. Apariţia statului presupune existenţa administraţiei chemată să participe la realizarea funcţiilor acestuia.

Astfel, cu timpul, pe măsura evoluţiei sociale administraţia se constituie într-un sistem bine conturat de instituţii, norme şi mecanisme de conducere cu societatea. Administraţia presupune o activitate organizată. Prin organizare înţelegem un sistem planificat de eforturi comune în care fiecare participant are un rol recunoscut, cu sarcini şi atribuţii concrete care urmează să le îndeplinească.

Din punct de vedere etimologic termenul de *administraţie* provine de latinescul „administer" care înseamnă *servitor, ajutor, îngrijitor*. Prefixul „ad" subliniază direcţia spre un scop, spre realizarea unui obiectiv. Dicţionarul limbii române explică verbul „a administra" prin: a conduce, a cîrmui, iar termenul „administraţie" ca totalitatea autorităţilor administrative existente într-un stat, secţie sau serviciu, care se ocupă de problemele administrative ale unei instituţii sau agent economic. În literatura de specialitate se întîlnesc şi alte definiţii ale acestui termen.

Administraţia ca fenomen social poate fi clasificată în mai multe tipuri. O primă clasificare este împărţirea administraţiei în administraţie *privată* şi administraţie *publică*. Această clasificare se face în baza criteriilor care prevăd scopul urmărit de administraţie, mecanismele de exercitare a administraţiei.

Administraţia privată urmăreşte un scop, un avantaj personal al proprietarului. De regulă, el se reduce la căpătarea unor profituri din activităţile desfăşurate. O atare administraţie este realizată fie în mod direct de către proprietar, fie de către un grup de manageri care pun în aplicare scopurile proprietarului.

Administraţia publică urmăreşte realizarea interesului general, comun al societăţii, adică îndeplinirea doleanţelor oamenilor ca o comunitate, fie la nivel naţional, fie la nivel regional ori local. Pornind de la aceasta, pentru realizarea administraţiei publice, comunitatea umană respectivă (naţională, regională, locală) formează unele instituţii, organe, autorităţi, abilitate cu dreptul de a conduce din numele comunităţii şi de a realiza scopul comun, general al său.

Între administraţia privată şi cea publică există atît asemănări, precum şi deosebiri. Dintre *asemănări* menţionăm că atît administraţia privată, cît şi cea publică realizează un proces administrativ. Ambele tipuri de administraţie se conduc în activitatea lor de un cadru legislativ determinat de stat. Abilităţile angajaţilor din administraţia privată şi administraţia publică sînt aceleaşi.

Vorbind despre *deosebiri* vom sublinia, în primul rînd, scopurile diferite pe care le urmăresc aceste două tipuri de administraţie, şi anume: scopul realizării unui avantaj particular de către administraţia privată şi scopul satisfacerii interesului general al comunităţii, urmărit de către administraţia publică. În afară de aceasta, angajaţii din administraţia publică au statut de funcţionar public, pe cînd cei din administraţia privată nu posedă acest statut. Finanţarea instituţiilor administraţiei publice se face din finanţele publice (de stat ori locale), iar a instituţiilor private din finanţele proprii.

Noi vom fi preocupaţi în cadrul prezentului curs de administraţia publică, adică de acea administraţie care are ca scop realizarea şi satisfacerea interesului general al societăţii. Administraţia publică poate fi examinată sub mai multe accepţiuni [4].

Administraţia ca structură reprezintă modul în care sînt ordonate elementele constitutive ale ei şi relaţiile care se stabilesc între acestea. In acest sens administraţia ca structură semnifică organizarea ei.

[4] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de Ştiinţa Administraţiei*, Bucureşti, Cerma, 1996, pag.25-40.

Administrația ca instituție reprezintă o organizație socială, un aparat instituțional, adică un aparat de funcționari care au anumite sarcini și atribuții. Instituțiile administrative interacționează între ele.

Administrația ca activitate reprezintă procesul în care sînt implicate instituțiile administrative, activitățile de zi cu zi ale administrației publice pentru a satisface interesul general al membrilor comunității umane.

Prin urmare, administrația publică reprezintă o varietate de activități ale unui ansamblu de organe învestite prin legislație, în regim de putere publică, să aducă la îndeplinire legile, să realizeze valorile politice, sociale și economice care exprimă interesul general al societății.

1.2. Rolul teoriei administrației în studierea fenomenului administrativ. Teoria Administrației Publice ca știință și obiect de studiu

După cum se cunoaște, orișice domeniu de activitate poate fi abordat din două dimensiuni: *teoretică (*sau conceptuală) și *practică* (sau aplicativă). Administrația nu este o excepție. Pe parcursul evoluției administrației ca fenomen social omenirea a acumulat o bogată experiență practică privind administrația publică.

Dar în același timp omenirea a acumulat și un bogat arsenal teoretic sub formă de *teorii, concepte, doctrine,* care au încercat să explice fenomenul administrativ, să identifice legitățile lui de apariție, evoluție și dezvoltare, să argumenteze avantajele ori dezavantajele diferitelor sisteme de administrație, să prognozeze și să modeleze căile de sporire a eficienței administrative.

Toate acestea au făcut posibilă apariția unei științe speciale menită să cerceteze și să studieze procesele administrative. Aceasta este știința administrației și componenta ei *Teoria Administrației Publice,* care se prezintă în două ipostaze: ca știință și ca obiect de studiu.

Teoria Administrației Publice ca știință are ca sarcină efectuarea investigațiilor științifice privind organizarea și funcționarea administrației publice, identificarea legităților de evoluție a ei și a factorilor care îi determină dezvoltarea, abordarea altor aspecte conceptuale și doctrinare privind administrația publică.

Teoria Administrației Publice ca obiect de studiu presupune însușirea rezultatelor investigațiilor științifice de către persoanele antrenate în activitatea administrativă într-o strînsă legătură cu practica administrativă. Găsirea unei proporții optime între teoria și practica administrativă constituie o sarcină importantă pentru eficientizarea procesului de administrare. Ca obiect de studiu, *Teoria Administrației Publice* se axează pe următoarele componente:

- Identificarea rolului și locului administrației publice în sistemul social-global și, respectiv, în sistemul politic al societății;
- Geneza și evoluția viziunilor conceptuale clasice și contemporane pivind administrația publică;
- Organizarea administrației publice și sistemul de relații în care sînt implicate autoritățile administrației publice;
- Sisteme internaționale de administrație publică, aspecte comparate între diferite modele administrative și suporturile lor teoretico-conceptuale;
- Resursele administrației publice, mecanismele de administrare în condițiile centralizării, descentralizării administrative și autonomiei locale;
- Locul și rolul controlului în activitatea administrativă și misiunile acestuia în sporirea eficienței administrației publice;
- Administrația publică în contextul proceselor de globalizare și de integrare europeană, pronosticarea administrației publice.

Ca știință și obiect de studiu *Teoria Administrației Publice* are următoarele funcții: de cunoaștere (cognitivă), de analiză (analitică), de prognozare (pronosticare), de educare, de dirijare. Funcția de *dirijare* înglobează în sine toate celelalte funcții și reprezintă acțiunea integratoare a administrației publice.

1.3 Metodele de cercetare și analiză a fenomenului administrativ

Orișice știință, alături de obiectul de studiu, mai posedă și metodele sale proprii de cercetare. Pornind de la specificul administrației publice ca fenomen social, în practica investigațională se utilizează o multitudine de metode, printre cele mai importante fiind următoarele:

- ***metoda structural-organizatorică*** permite efectuarea analizei administrației ca structură și instituție. Esența acestei metode constă în studierea elementelor constitutive ale administrației în scopul perfecționării lor

Universitatea de Stat din Moldova
174503
Biblioteca Centrală Universitară

şi, respectiv, optimizării parametrilor de structură şi organizare a sistemului de administraţie publică;

- ***metoda funcţională*** presupune analiza funcţiilor şi atribuţiilor organelor administraţiei publice, corespunderea lor structurii şi misiunilor acestor organe, într-o strînsă conexiune cu solicitările sociale care permanent formulează noi exigenţe faţă de activitatea administrativă;

- ***metoda istorico-evolutivă*** prevede analiza proceselor şi instituţiilor administrative în aspect evolutiv, de transformare şi dezvoltare a lor sub influenţa diferiţilor factori care în dependenţă de mediul economic, social, juridic şi politic în care funcţionează administraţia publică îi determină structura şi misiunile activităţii acesteia;

- ***metoda comparativă*** se utilizează în cazurile în care sînt necesare analize comparative ale unor sisteme de administraţie, fie din diferite ţări sau din diferite regiuni ale uneia şi aceleiaşi ţări şi are menirea să identifice laturile comune, precum şi particularităţile caracteristice pentru subiecţii administrativi analizaţi în scopul optimizării activităţii desfăşurate;

- ***metoda sistemică*** asigură analiza în complex a administraţiei publice, ca structură, şi a proceselor administrative, ca activitate, prin examinarea administraţiei ca fiind un sistem integru de funcţionare în baza principiilor interdisciplinarităţii.

Pot fi utilizate şi alte metode de cercetare şi analiză a administraţiei publice. De regulă, metodele de cercetare se folosesc în unitatea şi ansamblul lor, astfel aducînd rezultate mai bune. În totalitatea lor, acestea alcătuiesc suportul metodologic al cercetării administraţiei publice.

1.4. Izvoarele disciplinei *Teoria Administraţiei Publice*

Studierea administraţiei publice, în ansamblu, şi a teoriei administraţiei publice, în particular, presupune folosirea diferitelor izvoare. Ele sînt de mai multe categorii:

- ***izvoarele doctrinare clasice*** alcătuiesc o primă grupă de izvoare privind studierea problemelor teoretico-conceptuale ale administraţiei publice. Acestea sînt, în primul rînd, operele gînditorilor clasici lăsate moştenire posterităţii. Anume în baza lor şi din ele aflăm despre concepţiile filosofilor antici privind guvernarea, concepţiile gînditorilor din epoca Renaşterii, cea a Iluminismului şi a lumii moderne. Aceste izvoare servesc ca suport metodologic pentru analiza şi explicarea structurilor şi proceselor administrative în evoluţia lor istorică, inclusiv a proceselor actuale din administraţia publică;

- ***izvoarele bibliografice contemporane*** constituie literatura de specialitate care elucidează diferite aspecte teoretico-conceptuale privind administraţia publică. O particularitate a acestor izvoare constă în faptul că, valorificînd doctrina clasică, ele adaptează dezvoltarea ştiinţei administraţiei la condiţiile actuale de organizare şi funcţionare a administraţiei publice.

În cadrul prezentului curs vor fi analizate, la temele respective, mai multe izvoare bibliografice care elucidează diferite aspecte teoretico-conceptuale privind administraţia publică. Ceea ce ne propunem pentru moment este prezentarea succintă şi introductivă doar a unor izvoare bibliografice care constituie iniţierea unor abordări în acest domeniu.

În acest sens, vom menţiona lucrarea lui Mihai Oroveanu *„Tratat de Ştiinţa Administraţiei"*[5]. Este o lucrare fundamentală care dezvăluie toate aspectele administraţiei, începînd de la definirea noţiunii de administraţie, analiza mediului în care activează administraţia, identificarea principiilor ştiinţei administraţiei, caracteristica structurii şi tipologiilor administraţiei şi terminînd cu evaluarea importanţei resurselor administraţiei şi descrierea menirii documentării administrative.

Această lucrare, unică în felul său, cuprinde cercetarea aprofundată şi sintetică, în mod unitar, a întregii părţi generale a ştiinţei administraţiei. Din conţinutul său rezultă că o administraţie legală, raţională, eficientă şi morală se poate realiza dacă structura şi activitatea sa sînt fundamentate în mod teoretic şi conceptual şi adaptate permanent la evoluţia vieţii sociale.

O altă sursă de referinţă privind aspectele teoretice ale administraţiei este lucrarea lui Ioan Alexandru *„Administraţia publică"*[6]. Este o lucrare care are în subtitlu precizările: teorii, realizări, perspective. În această lucrare sînt descrise, analizate şi apreciate teoriile clasice privind administraţia publică. Un compartiment aparte este dedicat teoriei cercetării administraţiei publice, se elucidează aspectele generale privind instrumentele de investigare şi tipurile de analiză a fenomenului administrativ, importanţa interdisciplinarităţii în cercetarea administraţiei publice.

---

[5] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, Cerma, 1996.
[6] Ioan Alexandru, *Administraţia publică,* Bucureşti, Lumina Lex, 1999.

Lucrarea nominalizată mai este utilă şi prin faptul că în ea se analizează modelele de administrare din diferite ţări ale lumii, din perspectiva instituţiilor şi a mecanismelor de funcţionare a administraţiei publice, se conţin unele viziuni privind perspectivele administraţiei publice, inclusiv cele interferente cu procesul de integrare europeană.

În lucrarea autorului Ioan Vida, întitulată *„Puterea executivă şi administraţia publică"*[7], se îmbină reuşit abordarea problemelor teoretice ale administraţiei, cum ar fi formele de organizare ale administraţiei, esenţa puterii executive şi raporturile ei cu administraţia publică, cu analiza unor aspecte practice ale activităţii unor instituţii administrative. Aceasta permite de a concepe rolul metodologic al abordărilor teoretice în organizarea şi desfăşurarea activităţii administrative.

Printre izvoarele bibliografice autohtone vom evidenţia, în primul rînd, cele elaborate de Mihail Platon. În acest context vom menţiona că la începutul anilor nouăzeci ai secolului douăzecí, în condiţiile democratizării ascendente a societăţii, se cerea elaborarea unei noi viziuni asupra dezvoltării de mai departe a administraţiei publice. Acestea puteau fi realizate pe calea iniţierii, alături de pregătirea cadrelor, a unor cercetări ştiinţifice menite să argumenteze teoretic locul şi rolul administraţiei publice în noul context politic condiţionat de procesele democratice din societate şi din condiţiile funcţionării statului independent.

Iniţiativa în acest domeniu îi aparţine lui Mihail Platon, fondatorul Academiei de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lîngă Guvernul Republicii Moldova, reorganizată ulterior în Academia de Administrare Publică pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova. Studiile elaborate în această instituţie cu începere din 1993 au pus bazele ştiinţei autohtone a administraţiei publice, de care în prezent sînt preocupate şi alte centre ştiinţifice şi de învăţămînt din ţară.

Lucrarea lui Mihail Platon *„Introducere în ştiinţa administraţiei publice"*[8] este una dintre primele lucrări autohtone privind analiza complexă a administraţiei publice. Fiind elaborată în baza studierii experienţei altor ţări şi avînd un bogat suport documentar şi bibliografic, în lucrare se dă răspuns la multe întrebări privind natura şi organizarea administraţiei publice,

[7] Ioan Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Bucureşti, 1994.
[8] Mihail Platon. *Introducere în ştiinţa administraţiei publice*, Chişinău, 1999.

funcţiile ei, structura organelor administraţiei publice centrale şi locale, locul şi rolul acestora în sistemul administraţiei publice. Vom menţiona că cercetările efectuate de autor în această şi alte investigaţii[9] servesc drept surse utile de referinţă pentru studierea administraţiei publice, inclusiv a aspectelor ei teoretico-conceptuale.

Un domeniu investigaţional important referitor la sfera proceselor transformatoare din societate îl constituie problemele reformării administraţiei publice şi ajustării ei la mediul democratic de funcţionare. În acest sens se înscriu şi unele studii ale subsemnatului[10]. Astfel, lucrarea *„Reforma administraţiei publice în Republica Moldova"* este consacrată fundamentării conceptuale a reformei administraţiei publice, analizei esenţei şi etapelor de desfăşurare a ei, caracteristicii particularităţilor administraţiei publice aflate în tranziţie, argumentării rolului personalului în realizarea reformei. Tematica reformării administraţiei publice din Republica Moldova, ajustării ei la rigorile europene le elucidăm şi în alte studii.

Ştiinţa autohtonă a administraţiei publice mai are în vizorul său studierea problemelor istorico-conceptuale privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în diferite etape istorice. În acest domeniu se evidenţiază studiile efectuate de Sergiu Cornea[11], Alexandru Roman[12],

[9] Mihail Platon, *Teoria şi practica administraţiei publice*, Chişinău, 1999; *Serviciul public în Republica Moldova*, Chişinău, 1997; *Administraţia publică în Republica Moldova: probleme actuale ale reformei*, Chişinău, 1998.
[10] Aurel Sîmboteanu, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*, Museum, 2001; *Evoluţia reformei administraţiei publice în contextul Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova* // Analele Ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova, vol. 2, 2006; *Cincisprezece ani de independenţă: dimensiunile ajustării administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene* // Materialele Sesiunii Ştiinţifice ISAM, Caiet ştiinţific, 2007, nr.1; *Capacitatea administrativă în contextul descentralizării şi autonomiei locale* // Revistă de Filosofie, Sociologie şi Ştiinţe Politice, AŞM, 2007, nr.2.
[11] Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812–1818)*, Cahul, 2003; *Unele consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului statului* // Administrarea publică, 2004, nr.1-2 ş.a.
[12] Alexandru Roman, *Evoluţia universală a sistemelor de administrare publică*, Chişinău, 1998; *Controversele sistemului sovietic de administrare* // Administrarea publică, 1997, nr.1-2 ş.a.

Elena Aramă[13] şi alţii. Studierea aspectelor istorico–conceptuale ale administraţiei publice din perspectiva principiului obiectivismului istoric serveşte drept o bună bază metodologică pentru conceperea proceselor actuale din administraţia publică.

Problemele ce vizează aspectele de drept, cele teoretico-aplicative, precum şi democratizarea administraţiei publice, întreţinerea unor relaţii publice eficiente, modernizarea administraţiei publice locale sînt elucidate în elaborările cercetătorilor Maria Orlov[14], Victor Popa[15], Ion Creangă[16], Tatiana Şaptefraţi[17], Vasile Cioaric[18], Valeriu Didenco[19], Teodor Popescu[20], Tudor Deliu[21] şi alţii.

De menţionat că cercetările autorilor autohtoni sînt realizate într-o manieră ştiinţifică originală, se bazează pe concepţiile doctrinare ale ştiinţei administraţiei şi ţin seamă de particularităţile administraţiei publice din Republica Moldova, aflată în proces de reformare. Dar ele nici pe departe nu acoperă toate necesităţile în investigarea fenomenului administrativ şi a proceselor desfăşurate astăzi în administraţia publică. Amplificarea şi diversificarea cercetărilor ştiinţifice în domeniul administraţiei publice alcătuiesc un deziderat al zilei de azi, de la realizarea căruia ar avea de cîştigat atît teoria, cît şi practica administraţiei publice.

În *concluzie* vom menţiona că rolul teoriei administraţiei în studierea fenomenului administrativ este de o primă necesitate. Folosind metodele de analiză şi cercetare a administraţiei se poate dobîndi o abordare sistemică atît a aspectelor teoretico-conceptuale, precum şi a celor aplicative ale administraţiei publice.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizaţi şi caracterizaţi factorii care au condiţionat apariţia administraţiei ca fenomen social.
2. Identificaţi particularităţile administraţiei publice şi administraţiei private.
3. Analizaţi administraţia publică din perspectiva celor trei accepţiuni: ca structură; ca instituţie; ca proces.
4. Evidenţiaţi misiunile Teoriei Administraţiei Publice ca ştiinţă, argumentaţi necesitatea efectuării investigaţiilor ştiinţifice şi utilitatea lor pentru practica administrativă.
5. Formulaţi obiectul de studiu al Teoriei Administraţiei Publice şi identificaţi rolul metodologic al ei în studierea fenomenului administrativ.
6. Comparaţi metodele de cercetare şi analiză a fenomenului administrativ, evidenţiind mecanismele şi potenţialul investigaţional al fiecăreia dintre ele.
7. Argumentaţi avantajele metodei sistemice în investigarea administraţiei publice.
8. Clasificaţi izvoarele disciplinei Teoria Administraţiei Publice.
9. Expuneţi conţinutul principalelor izvoare doctrinare clasice şi identificaţi interferenţele conceptuale cu izvoarele bibliografice contemporane.
10. Efectuaţi o succintă descriere şi analiză a izvoarelor bibliografice contemporane consacrate aspectelor teoretice ale administraţiei publice.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.95-114; 127-140; 181 -203.
2. **Marian Jalencu,** *Semnificaţia şi sfera de cuprindere a managementului în administraţia publică* // Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău, AAP, 2001, pag.102-112.
3. **Boris Negru, Alina Negru,** *Teoria generală a dreptului şi statului,* Chişinău, 2006, pag.38-53.
4. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.25-52, 95-104.

[13] Elena Aramă. *Din istoria administraţiei publice în Moldova medievală* // Administrarea publică, 1994, nr.3-4; 1995, nr.1.

[14] Maria Orlov, *Drept administrativ*, Chişinău, 2001; *Descentralizare administrativă în baza autonomiei locale în Republica Moldova* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2000, nr.3-4.

[15] Victor Popa, *Autorităţile publice ale Republicii Moldova*, Chişinău, 2004.

[16] Ion Creangă, *Curs de drept administrativ*, vol.1-2, Chişinău, 2005.

[17] Tatiana Şaptefraţi, *Concepţii cu privire la teoriile clasice şi contemporane de administrare* // Administrarea publică, 2000, nr.3-4; *Concepţii şi teorii privind dezvoltarea administraţiei* // Administrarea publică, 2003, nr.4.

[18] Vasile Cioaric, *Relaţiile publice: istorie, teorie, practică*, Chişinău, 2003; *Gestionarea crizelor de imagine*, Chişinău, 2005.

[19] Valeriu Didenco, *Democraţie şi administraţie publică locală*, Chişinău, 1998.

[20] Teodor Popescu, *Unele probleme în organizarea administrativă* // Administrarea publică, 1997, nr.3.

[21] Tudor Deliu, *Administraţia publică locală*, Chişinău, 1998.

5. **Maria Orlov**, *Drept administrativ*, Chişinău, 2001, pag.3-27.
6. **Herbert A.Simon, Victor A. Thomson, Donald W.Smithburg**, *Administraţia publică*, Chişinău, 2003, pag.27-53.
7. **Aurel Sîmboteanu**, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*, Chişinău, Museum, 2001, pag.7-14.

II. LOCUL ŞI ROLUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ÎN SISTEMUL SOCIAL-GLOBAL

„Ceea ce contribuie cel mai mult la asigurarea independenţei individului în secolele aristocratice este că suveranul nu se însărcina singur cu guvernarea şi administrarea cetăţenilor, era obligat să lase în parte această grijă membrilor aristocraţiei în aşa fel încît puterea socială, fiind întotdeauna împărţită, să nu apese niciodată în întregime şi în acelaşi fel pe fiecare om"

Alexis de Tocqueville

Obiective:

La identificarea locului şi rolului administraţiei publice în sistemul social-global vă va ajuta:

- *definirea conceptului de societate şi sistem social, din perspectiva funcţionării acestuia sub acţiunea factorilor de putere, inclusiv prin realizarea misiunilor administraţiei publice;*

- *identificarea genezei, căilor şi mijloacelor de interacţiune dintre administraţia publică şi stat, conceperea interferentă a premiselor de apariţie a statului şi a administraţiei publice;*

- *perceperea funcţiilor complexe ale statului, evidenţierea particularităţilor manifestate în exercitarea funcţiei executive ale acestuia prin intermediul şi cu participarea nemijlocită a administraţiei publice;*

- *cunoaşterea structurilor, mecanismelor şi instituţiilor prin care administraţia publică participă la exercitarea puterii în stat la nivel local, regional şi naţional.*

2.1. Conceptul de societate şi sistem social. Sistemul social-global şi administraţia publică

Studierea sistemică a fenomenului administrativ presupune utilizarea unor noţiuni şi concepte. Printre acestea sînt noţiunile şi conceptele fundamentale în această materie, cum ar fi: *societate, sistem social, stat, putere executivă, administraţie publică, instituţie administrativă.*

Societatea nu este altceva decît un mod organizat de existenţă a vieţii oamenilor. Ea presupune existenţa comunitară a unor indivizi. Sociologia, ştiinţa despre societate, indică formele existenţei comunitare, cum ar fi: familia, proprietatea, ierarhia, teritoriu comun, interese comune, întrajutorare, altruism, precum şi forme de exercitare a administraţiei în comunitatea umană.

Nucleul unei societăţi este ordinea normativă comportamentală prin care viaţa unei populaţii este organizată în mod colectiv. Aceasta necesită existenţa unor valori şi norme care constituie regulile de conviețuire comunitară. Pot fi valori şi norme *morale* şi valori şi norme *de drept* ori *juridice*. Aceasta este necesar din cauza că dincolo de consens şi de întrepătrundere a intereselor mai există nevoia unui mecanism de constrîngere, adică de interpretare autoritară a obligaţiunilor normative instituţionalizate.

Înainte de examinarea noţiunii de sistem social să clarificăm pentru început noţiunea de sistem, în general. *Sistemul reprezintă o totalitate de elemente care, luate împreună, formează un tot întreg.* Conform teoriilor sistemelor (Bogdanov, Bertalanfi) societatea constă din mai multe sisteme. Acestea sînt sistemul economic, politic, spiritual, fiecare din ele avînd funcţiile sale. Aceste sisteme formează în totalitatea lor sistemul social-global, adică sistemul care integrează toate părţile constitutive ale societăţii.

Administraţia publică este şi ea o parte componentă a sistemului social-global. Ea reprezintă acel element al sistemului politic, care constă din ansamblul structurilor, mecanismelor şi instituţiilor cu activitate *executivă*. Deasupra instituţiilor administraţiei publice sînt instituţiile politice (autoritatea legislativă, guvernamentală, a şefului statului). Astfel, administraţia publică apare ca o structură *intermediară* între autorităţile politice şi societatea civilă.

Instituţii politice
(Decizii politice)

Administraţia publică
(Executarea deciziilor politice)

Societatea civilă
(Beneficiari)

În aşa fel, administraţia publică asigură sub autoritatea puterii politice executarea deciziilor politice avînd ca scop satisfacerea nevoilor membrilor societăţii, adică a beneficiarilor. Prin urmare, administraţia publică deţine locul de *executor* în sistemul social-global.

2.2. Interacţiunea dintre administraţia publică şi stat. Premisele de apariţie a statului şi a administraţiei publice

Între administraţia publică şi stat există legături strînse. Înainte de a examina interferenţa dintre aceste două instituţii să analizăm succint premisele apariţiei statului şi, respectiv, a administraţiei publice prin prisma mai multor teorii.

Teoria teologică promovează ideea că statul a provenit datorită unei forţe divine. În conformitate cu această teorie la originea statului stau nişte forţe supranaturale, care determină apariţia şi dezvoltarea lui.

Teoria patriarhală consideră că statul este rezultatul unirii familiilor în ginţi, a ginţilor în triburi, apoi a triburilor în organizaţii statale.

Teoria violenţei promovează ideea că statul este rezultatul supunerii grupurilor mici şi mai slabe de oameni grupurilor mari şi mai puternice.

Teoria psihologică deduce geneza statului din genialitatea omului de aşi organiza viaţa socială. Conform acestei teorii unii oameni sînt psihologic predispuşi să conducă, iar alţi oameni să fie conduşi.

Teoria contractului social împărtăşeşte ideea că statul este rezultatul unui contract încheiat între guvernaţi şi guvernanţi în conformitate cu care cei guvernaţi cedează o parte din drepturile lor naturale guvernanţilor care exercită puterea.

În fiecare din aceste teorii se face o încercare de a identifica factorii care au contribuit la formarea statului şi, respectiv, a administraţiei publice. De fapt, asupra acestui proces complicat şi îndelungat au influenţat

un ansamblu de factori economici, sociali, politici care au condiționat organizarea societății umane în stat.

Parcurgînd calea de la gospodăria naturală spre relațiile economice bazate pe schimbul de mărfuri, societatea umană a fost supusă unei diferențieri sociale pronunțate, care a atras după sine schimbări în organizarea politică a societății și, în cele din urmă, a dus la apariția statului.

Se întîlnesc foarte multe definiții date noțiunii de stat. Într-o formulă sau alta toate conțin ideea că *statul este forma instituționalizată de organizare politică a unei colectivități umane, constituite istoric și localizate geografic pe un anumit teritoriu, în care un grup de indivizi definind puterea ca expresie a voinței suveranității poporului i-o impune acestuia ca voință general-obligatorie.*

Altfel spus, statul apare ca o colectivitate umană istoricește constituită și organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanți și restul populației. Din definițiile de mai sus putem cu ușurință deduce elementele constitutive ale statului, și anume: teritoriul, populația, puterea politică suverană.

Teritoriul reprezintă forma geografică a vieții sociale, adică constituie dimensiunea spațială a statului. Teritoriul este acel element care permite situarea statului în spațiu și delimitarea lui de alte state. În acest sens, teritoriul constituie una dintre premisele materiale, naturale ale existenței statului.

Populația este o formă superioară de comunitate umană, produsul unui îndelungat proces istoric, avînd la bază comunitatea etnică, de limbă, de cultură, de religie. Din acest punct de vedere pot fi state naționale și state multinaționale.

Puterea politică suverană ori autoritatea politică exclusivă este o formă superioară de organizare socială și de funcționare a organismului social. Aceasta înseamnă că în interiorul frontierelor sale statul exercită o putere exclusivă, deține dreptul de a comanda, controla și sancționa în mod suveran.

Vorbind despre interferența dintre stat și administrația publică vom menționa, că o dată cu edificarea statului se edifică și administrația publică, drept expresie a autorității politice exclusive a statului. Administrația publică, în același timp, nu poate fi confundată cu statul însuși. Misiunile administrației nu sînt niciodată primare, ele sînt secundare în raport cu puterea politică. Ele constau în a îndeplini sarcinile pe care organele fundamentale ale statului i le încredințează.

2.3. Funcțiile statului. Administrația publică și exercitarea funcției executive a statului

O parte componentă a sistemului social-global este sistemul politic, alături de cel economic și cel spiritual.

Sistemul politic cuprinde: *instituțiile politice, relațiile politice* și *cultura politică.* Aceste elemente ale sistemului politic sînt într-o legătură indisolubilă.

De la faptul cum acestea interacționează, sistemul politic capătă anumite caracteristici. O caracteristică a sistemului politic este *regimul politic,* care reprezintă un mod concret de organizare și funcționare a acestuia, exprimînd raportul dintre organele de conducere din societate și cetățeni. O alta caracteristică este *puterea politică,* care reprezintă capacitatea unor grupuri de oameni de a-și impune voința în organizarea și conducerea de ansamblu a societății.

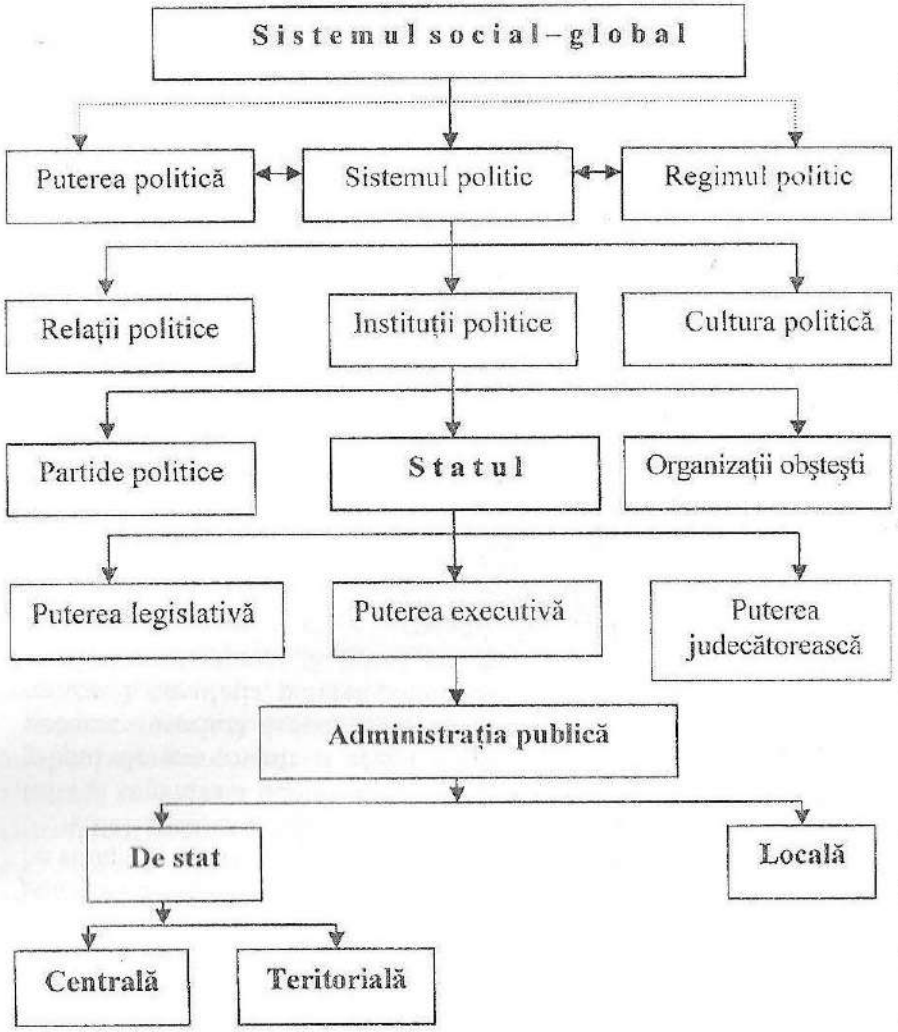
Deci, sistemul politic are un rol de conducere a societății și în această calitate servește interesele generale ale societății și cele individuale. Una dintre instituțiile principale ale sistemului politic este *statul,* care în cadrul acestui sistem își are funcțiile sale concrete. Am putea demonstra aceasta analizînd schema 1 de la pagina 30.

După cum vedem din schemă, administrația publică se află într-o complexitate de relații cu întregul sistem politic în realizarea valorilor prin care se exprimă interesele generale ale societății organizate în stat.

Statul la rîndul său are trei funcții de bază: legislativă, executivă și judecătorească. Cele mai ample și complete relații există între administrația publică și puterea executivă, puterea care asigură conducerea și controlul întregului sistem al administrației publice în scopul realizării puterii statului. Din aceasta rezultă că administrația publică participă prin instituțiile sale la exercitarea puterii executive a statului. Altfel spus, administrația publică este o acțiune a puterii executive. Sarcinile ei sînt determinate de destinația acesteia pentru satisfacerea necesităților în ansamblu și la nivelul individual al membrilor societății.

Prin urmare, schema propusă ne permite să evidențiem acele categorii și noțiuni ale sistemului social-global care trebuie parcurse pentru a înțelege ce este administrația publică, care este locul și rolul acesteia în societate, care sînt relațiile cu celelalte părți componente ale sistemului.

Schema 1



2.4. Rolul administraţiei publice în exercitarea puterii de stat

Administraţia publică, după cum a fost menţionat deja, nu poate fi confundată cu statul însuşi. Acţiunile administraţiei publice sînt secundare, primatul aparţinînd puterii politice care îi determină sarcinile, îi asigură resursele financiare, îi creează cadrul normativ. Administraţia publică participă la exercitarea puterii de stat prin „filiera" sa executivă folosind următoarele modalităţi:

- ***executarea în direct a deciziilor politice*** prin acţiuni care duc la îndeplinirea unor activităţi conţinute în deciziile politice;
- ***organizarea executării deciziilor politice*** de către instituţiile subordonate, agenţi economici cu diferite tipuri de proprietate, precum şi de către populaţie.

Deci, administraţia publică în realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale întregii societăţi organizate în stat este strîns legată de puterea de stat. Ea întreţine relaţii cu puterea legislativă, executivă şi judecătorească.

Administraţia publică, astfel, îşi are locul şi rolul său în societate, în sistemul politic, în puterea de stat. În dependenţă de regimul politic existent în societate, se formează şi activează o anumită putere politică, exercitată prin instituţiile statului, inclusiv de către instituţiile administraţiei publice.

Subiecte de evaluare

1. Definiţi conceptul de societate, sistem social şi sistem social-global.
2. Nominalizaţi şi clasificaţi valorile şi normele de convieţuire comunitară.
3. Elaboraţi o schemă prin care să se identifice rolul administraţiei publice ca intermediar între instituţiile politice şi societatea civilă.
4. Demonstraţi geneza statului şi administraţiei publice din perspectiva diferitelor abordări teoretico-conceptuale.
5. Caracterizaţi elementele constitutive ale statului şi argumentaţi interferenţa lor cu administraţia publică.
6. Argumentaţi rolul de conducere al sistemului politic în societate şi mecanismele de interconexiune cu sistemul economic şi spiritual.
7. Identificaţi funcţiile statului şi demonstraţi necesitatea participării administraţiei publice la exercitarea puterii executive.
8. Indicaţi schematic structura sistemului social-global cu specificarea locului administraţiei publice în acest sistem.

9. Explicați esența și motivarea divizării administrației publice în administrație publică de stat, respectiv centrală și teritorială, și administrație publică locală.

10. Evidențiați structurile, mecanismele și instituțiile prin care administrația publică participă la exercitarea puterii de stat.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administrația publică, București,* 1999, pag.43 -70.
2. **Nadejda Durbală,** *Puterea de stat și administrația publică în diferite regimuri de guvernare //* Materialele conferinței științifico-practice, Chișinău, AAP, 2001, pag.87-93.
3. **Minai T. Oroveanu,** *Tratat de Știința Administrației,* București, 1996, pag.25-52.
4. **Boris Negru, Alina Negru,** *Teoria generală a dreptului și statului,* Chișinău, 2006, pag.102-153.
5. **Boris Negru,** *Statul de drept: concept, exigențe //* Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2003, nr.2, pag.81-89.
6. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administrației publice în Republica Moldova,* Chișinău, Museum, 2001, pag.15-58.
7. **Tatiana Șaptefrați,** *Unele aspecte ale arganizării sistemului de conducere //* Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2001, nr.4, pag.25-30.
8. **Ж.Т. Тощенко,** *Социология,* Москва, 1994.
9. **Ioan Vida,** *Puterea executivă și administrația publică,* București 1994.

III. EVOLUȚIA VIZIUNILOR CONCEPTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

„Un lucru se poate studia mai bine cînd îl cercetăm în devenirea lui continuă de la început"

Aristotel

Obiective:

Posedarea cunoștințelor despre evoluția viziunilor conceptuale privind administrația publică va contribui la:

- identificarea rolului viziunilor conceptuale în gîndirea filosofică și politică a înaintașilor din lumea antică privind mecanismele de guvernare a comunităților umane și influența acestora asupra progresului social;

- conștientizarea caracterului progresist al viziunilor privind actul de guvernare, elaborate în epoca Renașterii și în cea a Iluminismului și contribuția lor la constituirea administrației publice moderne;

- familiarizarea cu viziunile controversate privind exercitarea guvernării în doctrinele politice: liberală, conservatoare, marxistă, social-democrată și aprecierea rolului fiecăreia dintre ele la constituirea sistemelor politice și administrative contemporane;

- conceperea esenței și conținutului abordărilor conceptuale privind organizarea și funcționarea guvernării și administrației publice în sec.XX și tendințele acestor viziuni la etapa actuală în condițiile societății tranzitorii.

3.1. Viziuni privind guvernarea comunităților umane în gîndirea politică a înaintaşilor din lumea antică

Problemele statului, politicii, puterii se conţin deja în mitologia egipteană, greacă, indiană, chineză, romană, iudaică. Treptat ele se cristalizează în nişte viziuni filosofice şi politice care încercau să explice procesele care se petreceau în societate. Primele viziuni conceptuale privind guvernarea unor comunităţi de oameni îşi au originea în gîndirea politică a înaintaşilor din lumea antică.

Un loc deosebit le revine gînditorilor antici: ***Confucius*** (551-479 î.Hr.), ***Platon*** (427-347 î.Hr.), ***Aristotel*** (384-322 î.Hr.), ***Polibiu*** (201-120 î.Hr.), ***Ciceron*** (106-43 î.Hr.) şi alţii. În lucrările lor se fac încercări de a sistematiza şi de a descrie formele de organizare statală cunoscute la timpul respectiv. Au fost făcuţi primii paşi de analiză empirică a realităţii politice şi administrative din acel timp, iniţiindu-se utilizarea noţiunilor de *politică, stat, drept, morală, putere, republică, monarhie, aristocraţie* – noţiuni prin care se explică procesele politice şi administrative ce se manifestau drept relaţii între oameni, între comunităţi de oameni, între state.

Un rol aparte le revine lui Platon şi Aristotel. Astfel, Platon care era unul dintre discipolii lui Socrate, în lucrarea sa *„Republica"* îşi expune viziunile sale asupra aşa-numitului stat ideal. În viziunea lui statul ideal reprezintă o ierarhie a celor trei pături sociale, şi anume: a) *ţăranii şi meşteşugarii;* b) *militarii şi funcţionarii;* c) *conducătorii înţelepţi.* Anume asigurarea unor relaţii armonioase între aceste pături sociale constituie, în viziunea lui Platon, esenţa statului ideal.

O moştenire preţioasă a lăsat în acest domeniu şi Aristotel. Fiind discipol al lui Platon, el a fost preocupat, alături de problemele legate de descoperirea logicii, şi de aspectele organizării şi funcţionării instituţiilor de guvernare.

El pleda pentru monarhie ca formă de guvernare, dar era împotriva tiraniei. În lucrarea sa *„Politica"*, descriind statul atenian, Aristotel sugerează ideea separaţiei puterilor în stat. El menţionează că în orice stat trebuie să funcţioneze trei părţi, şi anume: a) *adunarea generală;* b) *corpul funcţionarilor;* c) *corpul judecătoresc.*

„Politica" lui Aristotel realizează o adevărată microsociologie a raporturilor de conducere, dovedind o subtilă surprindere a fenomenelor specifice statului sclavagist, al cărui contemporan era.

Ideile lui Aristotel au fost preluate şi dezvoltate de gîndirea politica din perioada ulterioara, contribuind substanţial la conceperea guvernării moderne.

În ansamblul său, gîndirea politică din lumea antică constituie un suport informaţional important, care iniţiază conceptualizarea procesului de guvernare prin formularea unor viziuni adecvate timpului şi perioadei în care au fost expuse.

3.2. Gîndirea politică privind viziunile asupra actului de guvernare din epoca Renaşterii şi din cea a Iluminismului

O etapă importantă în dezvoltarea gîndirii politice, care, la rîndul său, a avut o influenţă mare asupra actului guvernării, ţine de epoca Renaşterii. Dezvoltarea intensă în secolele XIV-XV a relaţiilor marfă-bani a dat naştere crizei feudalismului şi, în virtutea acestor procese, societatea capătă noi dimensiuni spirituale, inclusiv se constituie o ideologie politică nouă, purtătoare a căreia era burghezia în devenire.

Eliberarea gîndirii politice de concepţiile scolastice medievale au ca consecinţă elaborarea unor metode noi de cunoaştere a societăţii, politicii, statului şi, respectiv, formelor de exercitare a guvernării.

Un reprezentant de vază al acestei epoci este ***Nicolo Machiavelli*** (1469-1527), gînditor italian căruia îi aparţine meritul de a promova *ideea necesităţii obiective şi legităţilor de dezvoltare a societăţii.* Prin această prismă el examinează în lucrarea sa *„Principele"* termenul de *stat,* ca o forma de organizare a unui anumit teritoriu şi ca un mod de guvernare.

El împarte statele în republici sau principate ereditare, în state (principate) care au o formă de guvernare civilă şi state (principate) care au o formă de guvernare absolută[22]. În aceste abordări se conţin deja ceea ce am numi astăzi mecanisme ale administrării, pîrghii prin care se efectuează guvernarea comunităţilor umane.

Revoluţiile burgheze din Olanda (Ţările de Jos) şi Anglia din secolul XVII au impulsionat dezvoltarea gîndirii politice din epoca Iluminismului. Anume în această perioadă a fost elaborată *doctrina dreptului natural bazată pe ipoteza contractului social.* Întemeiată de către olandezul ***Hugo Grotius,*** ea a fost preluată, dezvoltată şi amplificată de alţi gînditori din perioada ulterioară. Această concepţie a influenţat substanţial evoluţia vie-

[22] Vezi: Cristian Ionescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol.I, Bucureşti, 2001, pag.64.

ții sociale, inclusiv viziunile asupra exercitării actului de guvernare. In secolele XVII-XVIII statul era conceput ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernați și grupul minoritar, care este învestit de acesta cu prerogative de a-i administra.

În conformitate cu această concepție, poporul, care este titularul suveranității, deleagă exercițiul puterii sale suverane unor indivizi în schimbul acceptării de către aceștia a anumitor condiții. Evident, pactul poate fi desfăcut oricînd de popor, dacă acesta este nemulțumit de modul în care este guvernat. Printr-un astfel de contract social, poporul scapă de anarhie, tulburări și conflicte sociale, iar guvernanții capătă în schimb dreptul de a administra, în schimbul obligației de a impune și a apăra ordinea socială în beneficiul egal al indivizilor întregii comunități sociale.

Cei mai de vază reprezentanți ai doctrinei dreptului natural și teoriei contractului social au fost: în Anglia, ***Thomas Hobbes*** (1588-1679) și ***John Locke*** (1632-1704), în Franța, ***Jean-Jacques Rousseau*** (1712-1778). Ei și-au expus viziunile lor în operele care le aparțin.

Astfel, ***Thomas Hobbes*** în lucrarea sa *„Leviathan"* arată că pentru asigurarea și administrarea păcii între oameni trebuie să existe o voință unică a indivizilor, realizată prin renunțarea de către fiecare persoană la propria voință egoistă în favoarea voinței supreme a unui singur individ sau a unei adunări înzestrate cu putere de constrîngere.

Transferul mutual al dreptului inerent, pe care îl are fiecare individ în calitate de propriul său arbitru, este calificat de Hobbes ca fiind contractul sau pactul social[23].

În concepția lui ***John Lock,*** exprimată în lucrarea *„Al doilea tratat despre cîrmuire"* se conține ideea, că acolo unde un număr de oameni este reunit într-o societate, încît fiecare să renunțe la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală și să o încredințeze forței obștei, acolo există o societate civilă sau politică. Locke mai susținea ideea că nici un individ nu poate fi scos din starea sa naturală și supus puterii politice a altcuiva fără consimțămîntul său. Singurul mod în care cineva renunță el singur la libertatea sa naturală și intră în legăturile societății civile este acela în care se înțelege cu alți oameni pentru a se alătura și uni într-o comunitate[24].

În viziunile lui ***Jean-Jacques Rousseau*** expuse în lucrarea *„Contractul social"*, considerată de mulți comentatori ca fiind contradictorie, cea mai

[23] Ibidem, pag. 79.
[24] Ibidem.

puternică garanție a drepturilor individuale este suveranitatea poporului. Poporul, consideră Rousseau, este în drept să limiteze puterea guvernanților, iar suveranul trebuie să acționeze numai prin legi care sînt acte ale voinței generale.

Doctrina *dreptului natural și contractului social* a constituit, în pofida tuturor neajunsurilor sale, un pas înainte în dezvoltarea concepțiilor politice privind modul de conviețuire în societate și edificarea unei guvernări acceptate de membrii societății. Sub influența acestor idei și concepte, s-au desfășurat procesele politice ulterioare. Devenind niște idei-forță, aceste concepții au mobilizat gîndirea politică și practica socială ulterioară la căutarea căilor pentru soluționarea conflictelor sociale și, prin aceasta, la perfecționarea formelor de guvernare și administrare a comunităților umane.

O abordare calitativ nouă a procesului de guvernare și administrare îi aparține lui ***Montesquieu*** (1689-1755). În lucrarea sa *„Despre spiritul legilor"* el formulează *principiul separației puterilor în stat.* Enunțată anterior de către Locke, ideea separației puterilor în stat, în formularea pe care i-a dat-o Montesquieu, se rezumă în a sublinia că o concentrare a funcțiilor legislativă, executivă și judecătorească ale statului în mîinile unei singure persoane sau în ale unui grup de persoane este de natură să pună în primejdie libertatea indivizilor și să ducă la tiranie. Remediul pentru o asemenea situație este contrapunerea la putera tiranică. Această soluție dată de Montesquieu a revoluționat gîndirea și practica politică și administrativă a statelor lumii și a fundamentat, de fapt, esența separației celor trei puteri în stat.

Sub influența doctrinei lui Montesquieu, principiul separației puterilor în stat și-a găsit materializare pentru prima dată în Constituția Statelor Unite ale Americii din 1787, apoi în Constituția Franței din 1791. Acest principiu a devenit ulteror generator de modernizare a sistemelor de guvernare în multe țări ale lumii.

Alături de principiul separației puterilor în stat, lui Montesquieu îi aparține meritul de a argumenta *prioritățile regimului reprezentativ* de guvernare. El considera că în statele moderne poporul nu este în stare să exercite el însuși nici puterea legiuitoare, nici pe cea executivă, el își poate exercita puterea doar prin reprezentanții său.

Aceste abordări consemnau la timpul lor o expresie a maturității gîndirii politice, pornind de la contextul concret istoric, și constituiau o acțiune benefică pentru procesul de edificare a unei administrații noi, completamente deosebită de cea din trecut, bazată pe absolutism.

3.3. Problemele exercitării guvernării în doctrinele politice: liberală, conservatoare, marxistă, social-democrată

O dezvoltare intensă a cunoscut gîndirea politică în secolul XIX, fiind alimentată din mediul unei dezvoltări ascendente a capitalismului. La începutul acestui secol pe arena istorică apare ***liberalismul,*** formulat în doctrinele lui ***Constant*** (1767-1830) şi continuate în cele ale lui ***Spenser*** (1820-1903).

Liberalismul a apărut în perioada revoluţiilor burgheze ca o alternativă de gîndire politică la vechea organizare şi conducere politică şi administrativă bazată pe sistemul monarhiei absolute.

Esenţa liberalismului ca doctrină politică constă în promovarea unor schimbări care derivă din condiţiile istorice noi apărute şi vizează libertatea politică şi economică a individului, rolul redus al statului în organizarea şi conducerea societăţii. Conform doctrinei liberale, statul nu trebuie să intervină în toate sferele de activitate a individului, dar trebuie numai să garanteze respectarea drepturilor şi libertăţilor lui şi să-i asigure participarea activă în viaţa comunitară.

În sfera politică liberalismul se baza pe recunoaşterea şi garantarea drepturilor omului, pe separaţia puterilor în stat, pe ideile statului de drept. Liberalismul pleda în sfera guvernării şi administrării pentru monarhia constituţională, ceea ce era, pentru acel timp, o viziune progresistă. Spenser promovează în lucrarea sa *„Individul împotriva statului"* ideea primatului individului faţă de stat. Prin aceasta se reliefează o abordare nouă a mecanismelor de exercitare a actului de guvernare a comunităţii umane.

Conform acestei abordări, prioritate, în raport cu statul, se dă libertăţii individului şi participării lui active în viaţa comunitară. Prin acţiunile sale individul influenţează evoluţia dezvoltării societăţii.

Ideile liberalismului, în general, şi în sfera politică, în particular, erau incompatibile cu concepţiile şi ideile ***conservatismului.*** Aceasta era o doctrină care pleda în sfera organizării şi conducerii societăţii pentru păstrarea structurilor politice tradiţionale şi a mecanismelor vechi de efectuare a guvernării.

Conservatismul apare în timpul revoluţiilor burgheze ca o reacţie la principiile doctrinei liberale. Fondator se consideră ***Ed. Burke.*** In lucrarea sa *„Reflecţii asupra revoluţiei franceze"* el se pronunţă în apărarea şi păstrarea ordinei sociale tradiţionale, împotriva schimbărilor radicale din societate impulsionate de revoluţionarii francezi. Adepţii conservatismului

considerau că principiile politice trebuie adaptate, subordonate obiceiurilor, tradiţiilor, instituţiilor social-politice stabilite deja în societate.

Aceasta afectează, desigur, procesul de modernizare a mecanismelor de guvernare şi administrare a comunităţilor umane, mai ales dacă are o expresie categorică. În rest, conservatismul, ca şi liberalismul, are la bază ideile libertăţii individului, statului de drept, pluralismului economic. Ideile conservatoare şi neoconservatoare s-au dovedit a fi destul de puternice în perioada ulterioară stînd la baza exercitării guvernării şi administrării în multe ţări ale lumii.

La mijlocul secolului XIX a apărut o nouă direcţie în gîndirea politică care a avut o influenţă mare asupra întregii istorii politice ulterioare – ***marxismul,*** fondatori ***Karl Marx*** (1818-1883) şi ***Fridrih Enghels*** (1820-1895). În baza unei analize a gîndirii politice, filosofice şi economice anterioare, îndeosebi a ideilor socialiste, Marx şi Enghels au înaintat concepţia în conformitate cu care relaţiile politice, statul şi dreptul nu pot fi explicate în afara existenţei materiale a societăţii împărţită în clase.

Pornind de la această idee, marxismul absolutizează esenţa de clasă a relaţiilor politice, care au o influenţă nemijlocită şi asupra identificării mecanismelor de guvernare şi administrare. Statul este examinat de marxism ca un product al înstrăinării muncii în condiţiile existenţei proprietăţii private. Din aceasta derivă viziunea destructivă a marxismului privitor la puterea politică şi la realizarea ei pe calea instaurării dictaturii proletariatului. În conformitate cu doctrina marxistă, statul şi birocraţia, ca formă de exercitare a guvernării şi administrării, treptat vor dispare, fiind înlocuite cu autoadministrarea poporului.

Sub influenţa ideilor marxiste şi în mediul realităţilor politice, economice din a doua jumătate a secolului al XIX-lea ia naştere doctrina ***social-democrată.*** Ideea principală a acestei doctrine în etapa iniţială era prezentată în formularea marxistă care susţinea că în conformitate cu legităţile obiective de dezvoltare a societăţii apare inevitabilitatea înlocuirii capitalismului cu o nouă societate, numită comunism, avînd o primă treaptă de dezvoltare, numită socialism.

Pe parcursul timpului, social-democraţia devine neomogenă, îndeosebi în problemele stabilirii căilor prin care se poate dobîndi organizarea şi conducera democratică a societăţii. La modul general, spre sfîrşitul secolului al XIX-lea, putem vorbi despre două curente ale social-democraţiei.

Primul curent vedea atingerea acestui deziderat pe calea reformelor, avînd ca repere oportunismul şi pragmatismul. Pe această cale a mers

social-democrația occidentală, asigurînd o evoluție treptată a societății spre valorile democratice, general-umane în baza principiilor egalității și dreptății sociale. Anume acest curent al social-democrației, ca nici o altă doctrină, a contribuit nespus de mult la constituirea sistemului social-politic al lumii contemporane, avînd la bază autentice valori democratice.

Al doilea curent îl alcătuia gîndirea politică din cadrul social-democrației de factură extremistă, care vedea atingerea aceluiași deziderat pe cale revoluționară, și care ulterior a format o doctrină distinctă – ***doctrina comunistă.*** Ideologul principal al acestei doctrine a fost ***Lenin,*** care a materializat în practică această doctrină, la începutul secolului al XX-lea în Rusia. După cel de-al doilea război mondial prevederile acestei doctrine au fost implementate și într-un șir de țări din Europa, astfel punînd temelia unui sistem totalitar de administrare.

Prin urmare, doctrinele politice apar în niște condiții concret istorice și sub influența anumitor factori economici, politici și de altă natură. Ele, la rîndul lor, determină conținutul și mecanismele de guvernare și administrare.

3.4. Esența și conținutul viziunilor conceptuale privind organizarea și funcționarea guvernării și administrației publice în sec. al XX-lea și tendințele acestor viziuni în etapa actuală

Sistemul de guvernare și administrare este într-o strînsă interferență cu gîndirea politică și acțiunile de implementare a prevederilor doctrinelor politice. Doctrinele, care, după natura lor, promovează valori democratice dau naștere la sisteme de administrație publică bazate pe principii democratice, și invers, doctrinele politice de factură extremistă dau naștere sistemelor totalitare de administrare.

Evoluția gîndirii politice și a practicii sociale din secolul al XX-lea a demonstrat acest lucru. Fiind unul dintre secolele cele mai încărcate în evenimente, fenomene și procese politice, el și-a depănat timpul în confruntarea celor două sisteme social-politice și economice diferite.

Făcînd abstracție de detalii, vom menționa că anume pe parcursul acestui secol istoria a verificat veridicitatea și eficacitatea doctrinelor politice promovate și durabilitatea sistemelor de administrare existente, care avîndu-și originea în sistemele, democratic sau totalitar, purtau amprenta acestor sisteme manifestîndu-se atît structural, cît și funcțional într-o formă centralizată ori descentralizată.

Din punct de vedere istoric este demonstrat că sistemele de administrare bazate pe doctrina centralizării pot aduce unele rezultate pozitive doar în anumite condiții istorice și într-un interval de timp limitat. Anume din această cauză, la timpul lor, s-au destrămat cele mai mari imperii din lume.

Sistemul centralizat de administrare, avînd la temelie doctrina comunistă, nu a putut supraviețui și a pierdut competiția în aspect global la sfîrșitul secolului al XX-lea, cedînd locul sistemelor descentralizate, bazate pe principii și valori democratice, care, după natura lor, sînt mai durabile. Sistemele democratice de administrare presupun dreptul comunităților de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială și de la interesele indivizilor care formează această comunitate.

Gîndirea politică de la începutul secolului al XXI-lea continuă să rămînă neomogenă. Ea depinde de nivelul dezvoltării economice a țărilor, de potențialul intelectual al națiunilor, de realitățile concret istorice din care gîndirea politică se alimentează. Dar cît de multe particularități nu le-ar avea doctrinele politice contemporane privind modalitățile de guvernare și administrare, se observă o tendință generală spre democratizarea și descentralizarea activității administrative.

Anume această cale se întrevede ca o condiție de eficientizare a administrației publice. Pe aceste principii se concep, actualmente, procesele integraționiste la nivel global și, îndeosebi, european.

Subiecte de evaluare:

1. Definiți conținutul și însemnătatea abordărilor mitologice privind problemele guvernării.
2. Caracterizați viziunile gînditorilor antici asupra procesului de administrare a comunităților umane.
3. Evidențiați meritele lui Platon și Aristotel în conceperea actului de guvernare.
4. Analizați conținutul gîndirii politice cu referire la guvernarea comunităților umane a reprezentanților epocii Renașterii.
5. Descrieți aportul reprezentanților epocii Iluminismului în explicarea problemelor guvernării.
6. Estimați rolul lui Montesquieu în formularea principiului separației puterilor în stat și în aprecierea regimului reprezentativ de guvernare.
7. Comparați viziunile doctrinelor liberale și conservatoare asupra evoluției vieții sociale din perspectiva libertății individului și a rolului statului în organizarea socială și administrativă a comunităților umane.

8. Comentaţi caracterul destructiv al doctrinei marxiste privitor la puterea politică şi realizarea ei pe calea instaurării dictaturii proletariatului.

9. Formulaţi conţinutul principal al viziunilor conceptuale privind organizarea şi funcţionarea guvernării şi administraţiei publice în sec. al XX-lea.

10. Argumentaţi caracterul metodologic al viziunilor conceptuale privind guvernarea şi administraţia publică pentru explicarea şi evaluarea proceselor administrative la etapă actuală.

Literatura recomandată:

1. **Aristotel,** *Politica,* Oradea, 1996.
2. **Bagdasar N., Bogdan Virgil, Narly C,** *Antologie filosofică – filosofii străini,* Chişinău, 1996.
3. **Zinaida Chitoroagă,** *Conceptul de frumos în antichitatea greacă* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1995, nr.4, pag.71-89.
4. **Victor Juc,** *Cronicarii moldoveni despre puterea de stat* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.4, pag.128-132.
5. **Machiavelli** N., *Principele,* Bucureşti, 1960.
6. **Montesquieu,** *Despre spiritul legilor,* vol. I, Bucureşti, 1964.
7. **Platon,** *Opere,* vol.I şi II, Bucureşti, 1974, 1976.
8. **Victor Popa,** *Regimul reprezentativ - regim democratic* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1995, nr.3, pag.48-54.
9. **Victor Popa,** *Rolul autorităţilor publice reprezentative locale* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.4, pag.49-63.
10. **Roussseau,** *Contractul social,* Bucureşti, 1957.
11. **Sergiu Roşca,** *Filosoful I. Fichte despre om, stat şi drept* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr.2, pag.96-102.
12. **Sergiu Roşca,** *Din istoria filosofiei Greciei antice* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.1, pag.129-141.
13. **Marin Voiculescu,** *Istoria doctrinelor politice,* Bucureşti, 1992.

IV. CONSTITUIREA ŞI DEZVOLTAREA ŞTIINŢEI ADMINISTRAŢIEI

„Atunci vor fi fericite noroadele, cînd filosofii vor fi împăraţi sau împăraţii vor fi filosofi"

Platon

Obiective:

Familiarizarea cu procesul de constituire şi dezvoltare a ştiinţei administraţiei vă va permite:

- *cunoaşterea condiţiilor istorice şi a premiselor de constituire şi evoluţie a ştiinţei administraţiei cu identificarea aportului precursorilor acesteia în procesul ei de devenire;*

- *perceperea caracterului universal al ştiinţei administraţiei şi al mecanismelor de preluare şi dezvoltare a ei în spaţiul românesc;*

- *identificarea particularităţilor de dezvoltare a ştiinţei administraţiei la etapa actuală şi antrenarea în activităţile investigaţionale privind studierea procesului administrativ;*

- *distingerea caracterului interdisciplinar al ştiinţei administraţiei şi cunoaşterea formelor de interacţiune a ei cu alte ştiinţe.*

4.1. Condiţiile istorice şi premisele constituirii ştiinţei administraţiei. Precursorii ştiinţei administraţiei

Fenomenul administrativ a fost studiat din momentul în care el a apărut. Pentru început el a căpătat aprecieri în gîndirea filosofică. Viziunile asupra administraţiei şi actului de guvernare au evoluat pe parcursul istoriei. Asupra lor au influenţat condiţiile concret istorice de ordin *economic, social, politic.*

În domeniul economic în secolele XVII-XVIII se resimte un progres al dezvoltării forţelor de producţie, care capătă un caracter burghez tot mai pronunţat. Relaţiile capitaliste (burgheze) de producţie atrag după sine modificări în structura socială a populaţiei şi în rolul pe care îl joacă diferite pături sociale, cum ar fi: burghezia, muncitorii salariaţi, păturile negustoreşti, ţărănimea şi altele, în noile condiţii istorice.

Apariţia uniunilor profesionale şi lupta pentru lărgirea drepturilor economice, politice şi de altă natură duc treptat la apariţia şi cristalizarea sistemelor electorale. Aceasta, de rînd cu apariţia partidelor politice, care exprimau interesele diferitor pături sociale, au influenţat mult evoluţia actului de guvernare, elaborarea mecanismelor de formare şi funcţionare a puterii de stat şi, respectiv, modalităţile de funcţionare a administraţiei publice.

Practica administrativă impunea necesitatea cercetării fenomenului administrativ într-o abordare complexă. Această sarcină putea fi realizată de către o ştiinţă specializată, care cu timpul devine ***ştiinţa administraţiei.*** Ea n-a apărut simultan şi pe un loc gol, dar s-a constituit treptat pe baza arsenalului teoretic şi conceptual acumulat pe parcursul istoriei, privind viziunile asupra actului de guvernare şi administrare. La baza apariţiei şi dezvoltării ştiinţei administraţiei stau viziunile doctrinare anterioare. În acest sens, putem vorbi de *precursorii ştiinţei administraţiei,* de acei reprezentanţi, care alcătuiesc veriga iniţială în studierea specializată a administraţiei publice.

În a doua jumătate a secolului al XVIII-lea şi pe parcursul secolului al XIX-lea precursorii ştiinţei administraţiei se manifestă prin promovarea *ştiinţelor camerale* sau *cameraliste.* Acestea erau nişte studii speciale despre administrarea finanţelor publice, care ulterior s-au extins şi au cuprins şi studierea altor domenii de activitate a statului. Aceste studii le întîlnim în cadrul învăţămîntului universitar din Germania şi Austria.

Unul din cameralişti este **Lorenz von Stein** (1815-1890), profesor la universităţile din Kĕln şi Viena. În lucrarea sa *„Teoria administraţiei"* el concepe ştiinţa administraţiei ca pe o ştiinţă politică, considerînd că cercetarea administraţiei numai din punct de vedere juridic este incompletă. El pledă pentru o abordare politico-juridică a administraţiei publice. Ştiinţele camerale erau preocupate nu numai de cercetări pur teoretice, dar efectuau şi studii aplicative. Anume datorită acestui fapt, Austro-Ungaria a avut pe parcursul secolului al XIX-lea o administraţie bine organizată şi eficientă.

Unul din discipolii lui Lorenz von Stein a fost **L. Gumlplowicz** (1838-1907), specialist în domeniul sociologiei şi dreptului, care considera că statul este organizaţia stăpînirii minorităţii asupra majorităţii. El extinde cercetările şi asupra altor aspecte ale administraţiei, de rînd cu cele financiare, considerînd importantă cercetarea complexă şi interdisciplinară a fenomenului administrativ.

În a doua jumătate şi, îndeosebi, spre sfîrşitul secolului al XIX-lea, ştiinţele cameraliste suferă un anumit declin. Aceasta s-a întîmplat din cauza că ele au fost, într-o anumită măsură, absorbite de ştiinţa politică care se afla la acel timp în ascensiune, iar pe de altă parte, ştiinţele cameraliste au fost influenţate serios de către concepţia franceză a dreptului administrativ.

În acest sens, vom menţiona, că un aport considerabil la conceperea fenomenului administrativ a fost adus de către doctrina franceză. Reprezentanţii ei au fost: ***Charles-Jean Bonin*** şi ***Alexandre-François Vivien,*** care se consideră întemeietorii ştiinţei administraţiei în Franţa. Lui Bonin îi aparţine lucrarea *„Principiile ştiinţei administraţiei"*, iar lui Vivien lucrarea *„Studii administrative"*. În aceste studii ei califică ştiinţa administraţiei drept o ştiinţă a principiilor raţionale ale administraţiei. Această concepţie separă dreptul administrativ de ştiinţa administraţiei care, avînd un caracter pluridisciplinar, cercetează administraţia în complexitatea şi dinamica sa, identificînd regulile şi principiile raţionale de desfăşurare a procesului administrativ.

Reprezentanţii doctrinei franceze îmbinau lucrul de cercetare cu activităţile de răspîndire a cunoştinţelor privind administraţia publică. Astfel, graţie autorităţii lui Vivien, în Franţa s-a înfiinţat, în anul 1848, o şcoală de administraţie, care a contribuit mult la răspîndirea ideilor şi a cunoştinţelor administrative în mediul societăţii franceze. Activitatea acestei şcoli

a influențat benefic întregul mediu informațional european, contribuind la amplificarea concepțiilor privind știința administrației.

Fondator al științei administrației americane se consideră **Woodrow Wilson** (1856-1924), fost președinte al Statelor Unite ale Americii. Doctrina americană privind știința administrației pornește de la acest autor care promova ideea că administrația publică este distinctă de puterea politică. Dezvoltarea științei administrației publice americane s-a produs prin deschiderea unei rețele de școli de administrație publică în cadrul sistemului de învățământ universitar. Aceasta a contribuit la înviorarea investigațiilor științifice în domeniul administrației publice și la îmbunătățirea substanțială a activității administrative practice.

Sub influența, în temei, a doctrinei franceze și a celei americane, ulterior cercetătorii au formulat diferite concepții privind știința administrației considerate drept contribuție la studiul acestei științe. În conformitate cu aceste concepții, știința administrației este concepută ca o știință *a principiilor raționale ale administrației,* ca o știință *politică,* ca o știință *politică și economică,* ca o știință *tehnică,* ca o știință *a organizării administrației* ca o știință a *eficienței administrative.* Această multitudine de opinii se explică prin complexitatea activității administrative. Numai luate în ansamblul lor ele pot explica activitatea administrativă, constituind conținutul științei administrației.

4.2. Preluarea și dezvoltarea științei administrației în spațiul românesc

Știința administrației chiar de la originea sa poartă un caracter universal. Aceasta rezultă din caracterul universal al administrației publice. Multe din concepțiile privind administrația publică, elaborate în țările europene, au fost preluate și dezvoltate de unii reprezentanți ai științei românești.

O apreciere care este dată științei administrației ține de calificarea ei drept o știință *a principiilor raționale ale administrației.* Ea a fost formulată pentru prima dată de către doctrinarii francezi și preluată la răscrucea secolelor XIX-XX de către reprezentanții științei românești. Unul din ei a fost profesorul ***Constantin Dissescu*** de la facultatea de drept din București[25]. În viziunea lui Dissescu, știința administrației trebuie tratată separat de dreptul administrativ. El pledează pentru caracterul pluridisciplinar al științei administrației. În viziunea lui, știința administrației cercetează administrația în dinamica ei, urmărind ca scop stabilirea unor reguli, a unor principii raționale, potrivit cărora ar urma sa se desfășoare procesul de administrare și de gestionare a afacerilor publice.

Într-o altă concepție, știința administrației este considerată drept o știință politică. Avîndu-și originea sa încă în concepțiile lui Stein, această abordare a fost preluată de profesorul ***Paul Negulescu,*** care a activat în sistemul universitar din București și care a promovat această știință în sistemul de învățămînt în perioada interbelică[26]. El considera că știința administrației nu are un caracter pur juridic, dar urmărește o analiză mai amplă a administrației din punct de vedere al resurselor, mijloacelor și rezultatelor obținute, formulînd niște reguli, care fiind aplicate în activitatea administrativă să ducă la creșterea eficienței acesteia. În concepția lui Negulescu, știința administrației are un caracter pluridisciplinar: politic, tehnic, de organizare.

În anul 1925, Paul Negulescu a înființat Institutul de Științe Administrative din România cu sediul la București. În cadrul acestui Institut a fost elaborată doctrina românească unitară a științei administrației, se organizau conferințe anuale pe diferite probleme de profil administrativ, au fost stabilite relații cu instituții similare din străinătate. Institutul dispunea de cea mai mare bibliotecă de specialitate din România, avînd și o publicație trimestrială întitulată „Revista de drept public", care a apărut în perioada anilor 1926-1943. În această revistă se publicau studii elaborate de autori români, precum și semnate de specialiști recunoscuți din alte țări.

Importante pentru spațiul românesc sînt și concepțiile profesorului ***Traian Herseni***[27]. Fiind sociolog, dar beneficiind și de o pregătire juridică temeinică, el promovează ideea că valoarea administrației nu trebuie apreciată doar după documentele emise, dar după realizările obținute. În concepția lui Traian Herseni, îmbunătățirea activității administrației trebuie precedată de cercetări științifice, rezultatele cărora urmează să fie implementate în practica administrativă. Întrucît viața socială este complexă și variată de la caz la caz, evoluînd permanent, se cere o abordare interdisciplinară a fenomenului administrativ. Analiza amplă și aprofundată a fenomenului administrativ efectuată de Traian Herseni constituie o cerce-

[25] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de Știința Administrației,* București, Cerma, 1996, pag.57.

[26] Ibidem, pag.166.

[27] Ibidem, pag.184.

tare valoroasă atât în domeniul ştiinţei administraţiei, precum şi în dome niul sociologiei administraţiei.

Ştiinţa administraţiei publice în spaţiul românesc a cunoscut şi perioa de de declin. Aceasta s-a manifestat îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, cînd sub influenţa sistemului sovietic de administrare s-au pro dus schimbări serioase atît în abordările teoretico-conceptuale privin administraţia publică, precum şi în practica administrativă. În anul 1948 în condiţiile regimului comunist instaurat, Institutul de Ştiinţe Administra tive din România a fost desfiinţat.

Implementarea sistemului totalitar de administrare era însoţit de igno rarea principiilor ştiinţei administraţiei şi de înlocuire a lor cu dogme caracteristice unei guvernări totalitare. Aceasta a diminuat cu mult supor tul ştiinţific al administraţiei publice şi a afectat substanţial activitate practică din administraţia publică.

Către anii'70 ai secolului al XX-lea în ţările occidentale tot mai mult s discuta despre rolul ştiinţei administraţiei în promovarea progresului socia Sub influenţa acestor discuţii, dar şi din necesitatea practică, avînd expe rienţa perioadei interbelice, ştiinţa administraţiei a fost reintrodusă în învă ţământul universitar din România. După 1989, în România, iar de la începutu anilor'90 ai secolului trecut şi în Republica Moldova, ştiinţa administraţie ocupă un loc important în învăţământul universitar şi postuniversitar. Ea ş aduce aportul la pregătirea cadrelor pentru sistemul administraţiei publice la efectuarea investigaţiilor ştiinţifice în domeniul administraţiei publice.

4.3. Dezvoltarea ştiinţei administraţiei în etapa actuală

Constituirea ştiinţei administraţiei s-a produs într-o perioadă destul d îndelungată. Discuţiile purtate în jurul *autonomiei* ştiinţei administraţiei s au desfăşurat începînd cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea şi pînă l mijlocul secolului al XX-lea. În această perioadă au fost depăşite şi înlătu rate multe concepţii negativiste privind autonomia ştiinţei administraţie În etapa actuală, autonomia acestei ştiinţe este unanim recunoscută.

Conform opiniei lui ***Mihai Oroveanu*** expuse în lucrarea sa *„Tratat d Ştiinţa Administraţiei"*[28], ştiinţa administraţiei a parcurs în evoluţia sa m multe etape, pentru care sînt proprii anumite caracteristici.

[28] Mihail T. Oroveanu, *Tratat de Ştiinţa Adinistraţiei*, Bucureşti, Cerma, 1996, pag.70-7

Prima etapă constă în stabilirea unor concepte, care apar în baza explicării logice a unor activităţi administrative practice. În acest sens, putem spune că apariţia şi dezvoltarea ştiinţei administraţiei se datoreşte practicii. Anume practica administrativă serveşte ca punct de pornire în analiza ştiinţifică.

A doua etapă în dezvoltarea ştiinţei administraţiei începe atunci cînd constatările practice acumulate sub formă de experienţă sînt preluate de teoreticieni, care le generalizează şi, sub diferite forme, le explică şi acelora care nu practică activitatea administrativă. Astfel, se extinde ra ionalismul sub formă de recomandări ale reprezentanţilor ştiinţei, adre sate practicienilor.

A treia etapă ţine de recunoaşterea autonomiei ştiinţei administraţiei în explicarea fenomenului administrativ. Prin aceasta se recunoaşte că ştiinţa administraţiei cercetează întreaga complexitate a activităţilor administrative, interacţionînd cu o serie de alte ştiinţe.

Această etapă, cronologic, coincide cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, cînd se fac paşi rapizi privind dezvoltarea ştiinţei administraţiei. Anume în aceşti ani s-a conştientizat rolul deosebit al studiului adminis traţiei şi importanţa abordării ştiinţifice a activităţii administrative. În acest scop se formează instituţii specializate în domeniul administraţiei publice.

La nivel naţional apar instituţii de cercetare şi de învăţământ în do meniul administraţiei publice în majoritatea ţărilor. Astfel în Portugalia, Grecia funcţionează instituţii publice specializate de instruire, separat, pentru domeniul administraţiei publice centrale şi, respectiv, locale. In unele ţări mai mari, cum ar fi Franţa, Germania, Spania, de rînd cu insti tuţiile naţionale există şi unităţi de instruire şi cercetare regionale[29].

În Republica Moldova o astfel de instituţie specializată, şi anume Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lîngă Guver nul Republicii Moldova[30], a fost deschisă în anul 1993, din 2003 reorga-

[29] Public Service Training sistems in OECR COUNTRIES. Support Improvement in Guvernance and Management in Central and Eastern European Coutries. SIGMA PAPARS, No.16, 1998; A. Sîmboteanu, *Reforma administraţei publice în Republica Moldova*, Chişinău, Museum, 2001, pag.129-133.

[30] Vezi Decretul Preşedintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administraţiei de stat si de autoadministrare locală // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică a ASDAP, 1993, nr.1.

nizată în Academia de Administrare Publică pe lîngă Preşedint Republicii Moldova[31]. Facultăţi şi specialităţi de administraţie publică fost deschise, în ultimul deceniu, şi în alte instituţii superioare de învă mînt din ţară, cum ar fi: Universitatea de Stat din Moldova, Academia Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu" Cahul. Învăţămîntul în domeniul administraţiei publice este însoţit şi efectuarea, în aceste instituţii, a cercetărilor ştiinţifice, fapt confirmat p mai multe elaborări ştiinţifice de profil.

De activităţi ştiinţifice în acest domeniu este preocupat, cu începere anul 2006, şi Institutul de Ştiinţe Administrative din Republica Moldo care are misiunea, conform Statutului său de Asociaţie Obştească, să sp jine Administraţia de stat în vederea promovării reformei şi asigură modernizării administraţiei publice centrale şi locale în conformitate aspiraţiile Republicii Moldova de a se integra în structurile europene, consolideze şi să extindă cadrul participativ al societăţii în proce decizional, oferind posibilităţi de dezvoltare profesională a funcţionari din administraţia publică. În vederea realizării acestor misiuni, Institu de Ştiinţe Administrative din Republica Moldova organizează an sesiuni ştiinţifice, în cadrul cărora se discută cele mai stringente proble din teoria şi practica administraţiei publice din Republica Moldova etapa actuală, prin aceasta aducîndu-şi aportul la elaborarea doctri naţionale administrative, menită să contribuie la reconceptualizarea fundamentarea teoretică a transformărilor din administraţia publică contextul proceselor integraţioniste din Europa, la perfecţionarea leg laţiei ce reglementează organizarea şi funcţionarea administraţiei publi la ajustarea administraţiei publice din Republica Moldova la standard europene[32].

La nivel european funcţionează Institutul European de Administra

[31] Vezi: Decretul Preşedintelui Republicii Moldova nr.1113-III din 12 febru 2003 privind reorganizarea Academiei de Administrare Publică pe lîngă Guver Republicii Modova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.20-22 din februarie 2003.

[32] Vezi: *Administraţia publică în perspectiva integrării europene* // Materiale sesinii de comunicări ştiinţifice din 27-28 octombrie 2006, Caietul Ştiinţific, n al ISAM, Chişinău, 2007; *Administraţia publică şi buna guvernare* // Materi ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27 octombrie 2007, Caietul Ştiinţific n al ISAM, Chişinău, 2008.

Publică de la Maanstricht (Olanda)[33]. El a devenit un Centru de promovare a concepţiilor şi teoriilor contemporane privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în ţările Uniunii Europene. În cadrul acestui Institut se generalizează practica ţărilor europene privind activitatea administrativă, se efectuează cercetări ştiinţifice şi se instruiesc cadrele din domeniul administraţiei publice.

La nivel internaţional activează Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative cu reşedinţa la Bruxelles (Belgia), care este preocupat de analiza practicii internaţionale privind administraţia publică. El este organizatorul multor forumuri ştiinţifice internaţionale în domeniul administraţiei publice, inclusiv a congreselor internaţionale de ştiinţe administrative.

După cum vedem, în prezent se poate vorbi despre existenţa unui sistem naţional, european şi internaţional de cercetare şi studii administrative. Dintre principalele domenii de preocupare a ştiinţei administraţiei la etapa actuală pot fi menţionate următoarele:

- reevaluarea rolului statului în procesul de guvernare democratică;
- problemele administraţiei în condiţiile globalizării vieţii politice, economice şi administrative;
- activitatea administraţiei publice şi procesele integraţioniste din Europa;
- descentralizarea administrativă şi creşterea rolului autoadministrării;
- interacţiunea dintre administraţia publică şi societatea civilă;
- democratizarea procesului decizional în administraţia publică;
- problemele sporirii eficienţei activităţii administrative, şi altele.

Ştiinţa administraţiei în Republica Moldova este una dintre cele mai tinere ştiinţe. Ea se află în proces de constituire şi afirmare. Cercetarea ştiinţifică se îmbină cu pregătirea cadrelor pentru sistemul administraţiei publice, după cum a fost menţionat mai sus, în mai multe instituţii de învăţămînt superior din ţară. S-a constituit, de asemenea, un sistem de perfecţionare continuă a cadrelor din administraţia publică. Cu începere din 1993, sub egida Academiei de Administrare Publică, se editează revista ştiinţifico-metodică „Administrarea publică". Toate acestea influenţează, în viziunea noastră, benefic funcţionarea sistemului de administraţie publică, aflat în proces de reformare şi ajustare la rigorile ştiinţei administraţiei.

[33] Robert Polet, *Privire asupra istoriei şi dezvoltării Institutului European de Administraţie Publică (IEAP)* // În culegerea: Continuitate şi schimbare în procesul de integrare europeană, ediţie îngrijită de Christofor Demmke şi Christian Ehgel, Chişinău, 2004.

4.4.Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei, interacţiunea ei cu alte ştiinţe

După cum am putut observa din cele expuse mai sus, ştiinţa adm nistraţiei are particularităţile sale. Una dintre ele constă în faptul că poartă un caracter *interdisciplinar*. Prin aceasta, ea asigură interferen mai multor ştiinţe în explicarea fenomenului administrativ.

În procesul de devenire ca ştiinţă, în jurul ştiinţei administraţiei s-a format mai multe opinii. Într-o primă viziune, ştiinţa administraţiei nu e recunoscută ca ştiinţă de către reprezentanţii concepţiilor negativiste. motiva prin faptul că ea se contopeşte cu dreptul administrativ, al că obiect de studiu este analiza relaţiilor sociale în sfera puterii executive.

Într-o a doua concepţie, ştiinţa administraţiei era considerată drept ştiinţă politică şi era delimitată de dreptul administrativ.

Într-o altă viziune, se considera, că ştiinţa administraţiei este o ştiinţă s cială şi economică, întrucît ea studiază condiţiile sociale în care se manifes administraţia şi analizează aspectele ei economice. Mai exista părerea că ştiin administraţiei este o parte a sociologiei, sau o sociologie a administrării.

Analizînd aceste viziuni, vom menţiona, că ştiinţa administraţiei, într adevăr, are nevoie de o abordare multidimensională. Administraţia n poate exista în afara normelor de drept şi, în acest sens, ştiinţa adm nistraţiei analizează mediul juridic în care activează administraţia, dar n se reduce numai la aceasta.

Administraţia, de asemenea, nu poate exista în afara sistemului politi aceasta presupunînd şi analiza mediului politic în care funcţionează adm nistraţia, activitate de care se preocupă şi ştiinţa administraţiei.

De rînd cu aceasta, administraţia activează într-un mediu social economic concret, cere-i influenţează structura şi funcţiile. Fără cunoaşt rea caracteristicilor acestui mediu social-economic, administraţia n-ar pu tea să-şi îndeplinească misiunile sale. Astfel, ştiinţa administraţiei explic procesul administrativ într-o strînsă conexiune cu mediul social şi econ mic în care funcţionează administraţia.

Generalizînd cele expuse mai sus, am putea spune că *ştiinţa adminis traţiei este o ştiinţă social-politică, care are drept obiect studierea global (generală) a activităţii administrative a statului şi a colectivităţilor locale, c toate implicaţiile, relaţiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului socia în scopul realizării funcţiilor ce-i revin în cadrul sistemului social-global*

Chiar din definiţia de mai sus rezultă destul de reliefat caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei. Ea îmbină în sine analiza juridică, politologică, sociologică, economică a administraţiei, exercitînd o funcţie integratoare între aceste ştiinţe şi asigurînd o abordare complexă, interdisciplinară a fenomenului administrativ.

Subiecte de evaluare:

1. Descrieţi condiţiile istorice şi nominalizaţi premisele constituirii ştiinţei administraţiei.
2. Estimaţi rolul ştiinţelor cameraliste în procesul de devenire a ştiinţei administraţiei.
3. Determinaţi aportul doctrinei franceze a dreptului administrativ în constituirea ştiinţei administraţiei.
4. Analizaţi procesul de preluare şi dezvoltare a ştiinţei administraţiei în spaţiul românesc.
5. Definiţi ştiinţa administraţiei şi nominalizaţi principalele ei componente.
6. Enumeraţi etapele de dezvoltare a ştiinţei administraţiei şi evidenţiaţi caracteristicile fiecărei etape.
7. Clasificaţi şi caracterizaţi instituţiile specializate de cercetare şi de instruire în domeniul administraţiei publice de nivel naţional, european şi internaţional.
8. Caracterizaţi procesul de devenire şi principalele domenii de preocupare a ştiinţei administraţiei în Republica Moldova la etapa actuală.
9. Argumentaţi caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei şi interacţiunea ei cu alte ştiinţe.
10. Expuneţi în viziune proprie perspectivele dezvoltării ştiinţei administraţiei în Republica Moldova.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.99-102; 127-229.
2. **Boris Melnic,** *Coraportul ştiinţă-administraţie publică în procesul pregătirii funcţionarilor de stat //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2001, nr.3, pag.13-16.
3. **Alexandru Negoiţă,** *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1993.
4. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.55-93; 153-197.

5. **Robert Polet,** *Privire asupra istoriei şi dezvoltării Institutul European de Administraţie Publică* // În culegerea: Continuitate şi schimbare în procesul de integrare europeană, Chişinău, 2004, pag.147-168.

6. **Mihail Platon,** *Introducere în ştiinţa administraţiei publice,* Chişinău 1999.

7. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administraţiei publice şi rolul personalului în desfăşurarea ei* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1995, nr.3, pag.39-47.

8. **Tatiana Şaptefraţi,** *Forme şi metode în administraţia publică* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003, nr.l, pag.26-31.

9. **Tatiana Şaptefraţi,** *Concepţii şi teorii privind dezvoltarea administraţiei* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003 nr.4, pag.26-32.

V. TEORIILE CLASICE ŞI CONTEMPORANE PRIVIND ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ

„Semnul înţelepciunii este ca din cele văzute
şi auzite a adulmeca cele nevăzute şi neauzite
şi a socoti cele viitoare din cele trecute"

Dimitrie Cantemir

Obiective:

Însuşirea teoriilor clasice şi contemporane privind administraţia publică va contribui la:

- conceperea birocraţiei ca formă superioară de organizare a activităţii instituţiilor administrative şi ca o totalitate de relaţii sociale din sfera conducerii;

- identificarea misiunilor taylorismului ca procedeu al managementului ştiinţific şi pîrghie de eficientizare a activităţii administrative;

- cunoaşterea principiilor de organizare şi funcţionare a administraţiei publice din perspectiva elementelor constitutive ale procesului de conducere;

- estimarea rolului teoriilor contemporane în eficientizarea activităţii administrative şi influenţa acestora asupra calităţii guvernării.

5.1. Teoria birocraţiei a lui Max Weber. Birocraţia ca formă superioară de organizare a activităţii instituţiei

Progresul social, politic, economic şi cultural-ştiinţific al unui stat est determinat, în mare măsură, de calitatea administraţiei sale. Formele d exercitare a administraţiei publice au evoluat într-o strînsă legătură c gîndirea politică. Fenomenul administrativ a fost influenţat pe parcursu secolelor de diferite curente şi viziuni doctrinare, care i-a diversificat for mele şi i-a stimulat dezvoltarea.

Un rol aparte în dezvoltarea viziunilor asupra organizării administraţie aparţine teoriilor clasice, prin care subînţelegem teoriile apărute în a dou jumătate a secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea.

Un reprezentant de vază al acestei perioade este *Max Weber* (1864-1920) sociolog german. În concepţiile lui, un rol deosebit îl ocupă problema bi rocraţiei într-o strînsă legătură cu exercitarea puterii politice. După Ma Weber, birocraţia se manifestă ca o formă superioară de organizare a acti vităţii instituţiei bazate pe principiul raţionalităţii şi pe cel al analizei ştiin ţifice. În acest sens, *birocraţia reprezintă o totalitate de relaţii sociale di sfera conducerii, stabilite între structurile care conduc şi masele conduse.*

Pentru ca acest proces să se efectueze conform unui tip ideal al birocra ţiei, el trebuie, în viziunea lui Max Weber, să corespundă anumitor cerin ţe, şi anume:

- în activitatea de conducere să se ţină seamă de faptul că exist *norme juridice* concrete determinate de legi sau de reguli administrative;
- organizarea şi activitatea administrativă se bazează pe *diviziune muncii,* asigurînd prin aceasta sporirea capacităţilor de administrare;
- *autoritatea* care dispune de dreptul de a comanda şi de a da sarcin este stabilită dinainte şi *nu poate fi arbitrară;*
- managementul birocratic se bazează pe *documente scrise* care sîn păstrate sub formă de dosare în formele lor originale;
- organizarea activităţii administrative şi a funcţionarilor este bazat pe *ierarhie,* fiecare funcţionar fiind supus astfel controlului din parte unui funcţionar de rang superior;
- personalul încadrat în procesul de administrare este selectat pe *crite rii de calificare profesională* şi recrutarea se bazează pe examinare sa diplome de absolvire a instituţiilor ce pregătesc cadre de profilul respectiv.

Aceste elemente luate în ansamblu, consideră Max Weber, constituie conţinutul birocraţiei ca formă de organizare a conducerii. Utilizarea ei trebuie să conducă la sporirea activităţii omului prin acţiuni clare, precise care ar asigura continuitatea procesului de administrare, reducerea costurilor materiale şi de personal şi crearea unui climat productiv în condiţiile unei subordonări stricte.

După cum putem observa, organizarea birocratică este un sistem bine ordonat, bazat pe subordonare, control şi acţiuni desfăşurate într-o bună consecutivitate, care au capacitatea să asigure eficienţa procesului administrativ.

Modelul weberian de administrare are la bază conceptul de dominaţie legitimă care, după Weber[34], este de trei tipuri: *dominaţia tradiţională,* bazată pe cutură şi pe obiceiul înrădăcinat al omului de a o respecta; *dominaţia carismatică,* bazată pe valoarea exemplară a unei persoane; *dominaţia raţională,* bazată pe regulile stabilite în mod raţional şi care este caracteristică pentru statul modern.

Încă o caracteristică a modelului weberian de administrare este exprimată în necesitatea supunerii administraţiei faţă de puterea politică. Aparatul birocratic trebuie să acţioneze întru realizarea voinţei puterii politice. Se impune, în viziunea lui Weber, o divizare a funcţionarilor în două categorii: funcţionari de carieră, pe de o parte, şi funcţionari politici, pe de altă parte, ultimii deosebindu-se de primii prin faptul că pot fi mutaţi sau puşi în disponibilitate oricînd.

Modelul weberian de organizare şi funcţionare a administraţiei a jucat un rol esenţial în cercetarea şi practica administrativă, contribuind la constituirea unor idei pe care s-a întemeiat ştiinţa administraţiei. Aceste idei au jucat un rol determinant nu numai în explicarea teoretică a fenomenului administrativ, dar şi în stabilirea unor reguli concrete în acţiunea practică a administraţiei.

Anume pornind de la aceasta, modelul weberian constituie un important punct de referinţă în evoluţia studiului şi practicii administraţiei publice, chiar în ciuda opiniilor critice ale unor cercetători din domeniul ştiinţelor sociale, care consideră că Weber a analizat numai aspectele formale ale birocraţiei, neţinînd seamă de elementele disfuncţionale ce pot apărea în activitatea practică a administraţiei.

---

[34] Max Weber, *Le savant et la politique*, Plon, 1959, pag.113-114, Citat după: Ioan Alexandru, *Administraţia publică*, Bucureşti, 1999, pag.172-173.

5.2. Managementul ştiinţific a lui Frederick Taylor, rolul lui în conceperea administraţiei ca proces

Un alt reprezentant al filosofiei formaliste privind organizarea adm nistraţiei este ***Frederick Taylor*** (1856-1915). La sfîrşitul secolului al XIX-le şi începutul secolului al XX-lea în SUA, ţara de baştină a lui Taylor, a devenit foarte active preocupările de raţionalizare şi de organizare tehnico ştiinţifică a muncii.

Acţiunile respective erau impuse din necesitatea de a spori randamen tul muncii şi de a influenţa, prin aceasta, asupra utilizării raţionale a resu selor naturale şi asupra ameliorării vieţii social-economice şi politice a ţă rii, care era afectată de multe procese negative, care îşi aveau originea î imoralitatea politică, în gradul înalt de răspîndire a corupţiei, în ineficien activităţii administrative.

În baza analizei realităţilor existente, fiind, totodată şi inginer de profesi Taylor a lansat unele idei care sînt axate pe aspectele tehnice ale procesulu de administrare şi care au căpătat denumirea de ***taylorism***. Aceste idei şi-a găsit reflectare în lucrarea sa *„Principiile managementului ştiinţific"* publicată în 1911 la New-York.

În viziunea lui Taylor un management sistemic este bazat pe reguli, legi ş principii obligatorii pentru toţi angajaţii, pe o activitate bine planificată, p acţiuni de cooperare în activitatea de muncă, pe necesitatea angajării unc oameni cu calităţi organizatorice şi capabili să aplice managementul sistemic.

Metodele propuse de Taylor în vederea atingerii eficienţei a primit de numirea de ***management ştiinţific,*** care presupune aplicarea conştientă a raţionalismului în munca oamenilor, avînd în vedere, în primul rînd, acti vitatea lor în munca industrială.

În efectuarea managementului, Taylor considera importantă necesitatea analizei postului şi studierea lui în evoluţie, folosind pentru analiza activi tăţii umane tehnici similare, folosite pentru obiectele fizice. Această abor dare mecanicistă privind activitatea angajaţilor a căpătat aprecieri contro versate din partea unor manageri şi reprezentanţi ai sindicatelor.

Analizînd doctrina lui Taylor din punct de vedere al ştiinţei administ raţiei, putem menţiona că ea prevedea următoarele:

- înlocuirea empirismului prin organizarea sistemică a fiecărui elemen al muncii, ce face ca managementul să capete substrat ştiinţific şi să influen ţeze benefic activitatea angajaţilor;
- cooperarea voluntară a oamenilor în procesul muncii, privită ca u mijloc de eficientizare a muncii oamenilor;

- divizarea muncii, pornind de la particularităţile fiecărei activităţi, inclusiv separarea funcţiilor de execuţie de funcţiile de organizare pentru sporirea calităţii, specializarea, pregătirea şi instruirea permanentă a angajaţilor prin cele mai avansate metode, în scopul menţinerii şi amplificării performanţelor de muncă;
- analiza sistemică a randamentului maxim al oamenilor şi maşinilor pentru a interveni în vederea îmbunătăţirii lui;
- remunerarea stimulativă a angajaţilor şi acordarea de înlesniri financiare pentru a lucra mai eficient şi pentru o mai bună selectare a personalului, sporind motivarea angajaţilor pentru munca prestată;
- acordarea priorităţilor în efectuarea managementului subdiviziunilor funcţionale şi crearea unor state-majore de specialităţi, care intervin direct pe lîngă persoanele de execuţie.

Prin cele expuse în doctrina sa, Taylor a arătat că birocraţia poate influenţa şi manipula angajatul, astfel reducînd gradul de ineficienţă zilnică în activitatea oamenilor. Meritul lui constă în propunerile şi intenţiile de raţionalizare a muncii, acţiune care face munca angajaţilor mai eficientă.

Concepţiile lui Taylor au avut parte şi de critică. Oponenţii lui considerau că managementul ştiinţific promovat de el este un instrument al patronului, este o metodă care limitează manifestarea iniţiativei angajatului în activitatea sa. Alţii considerau, că metodele promovate de Taylor provoacă şomaj, nu oferă siguranţă angajaţilor şi face ca munca lor să devină monotonă.

În pofida acestor critici, *taylorismul* reprezintă o doctrină care a influenţat foarte mult dezvoltarea gîndirii teoretice şi acţiunilor practice privind raţionalizarea activităţii administrative, punînd bazele managementului ştiinţific.

Discipoli ai lui Taylor şi adepţi ai mişcării de raţionalizare a muncii au fost Frank C. Gilbreth şi Henry Ford. Primul, în studiile sale, a acordat o mai mare atenţie omului, marcînd, de fapt, o nouă etapă în dezvoltarea managementului şi o abordare psihotehnică în organizarea ştiinţifică a muncii. Cel de-al doilea a recomandat o organizare raţională a muncii, întemeiată pe principiile *productivităţii, intensificării* şi *economisirii,* idei preluate de ştiinţa administraţiei şi dezvoltate în continuare de ea. Managementul ştiinţific, elaborat de Taylor şi dezvoltat de discipolii săi, a jucat şi continuă să joace un rol important în sfera efectuării unei conduceri eficiente. El este un serios punct de referinţă pentru ştiinţa administraţiei şi pentru practica administrativă actuală.

5.3. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice în concepţiile lui Henry Fayol

O concepţie care a exercitat o influenţă mare asupra dezvoltării teoriei şi practicii administraţiei publice îi aparţine lui *Henry Fayol* (1841-1925). Locuind în Franţa şi fiind preocupat de activitatea întreprinderilor, el adaugă la funcţiile tehnice, comerciale financiare, de securitate şi contabile, exercitate de acestea, *funcţia administrativă,* considerînd-o ca fiind cea mai complexă.

Principiile lui Fayol privind activitatea întreprinderilor pot fi utilizate şi în administraţia publică. Abordările întreprinse de Fayol în ştiinţa administraţiei se bazează pe cinci elemente, şi anume: planificare previzională, organizare, comunicare (comandă), coordonare şi control.

Planificarea previzională iniţiază orişice proces de administrare. Putem spune că noţiunea de administrare este inseparabilă de cea de prevedere şi planificare. Cunoscînd finalitatea la care trebuie să ajungă şi posibilităţile sale, întreprinderea (instituţia) dobîndeşte încredere în activitatea sa. Există previziuni pe termene scurte şi pe termene lungi. Prin programul de acţiuni se trasează căile de dobîndire a celor planificate prin participarea agenţilor cointeresaţi în aceasta.

Organizarea reprezintă un element principal în procesul de administrare. Fayol pune accent pe schema organizării, care reprezintă o expunere grafică a organizaţiei (instituţiei) şi prin care se identifică modul de interacţiune dintre diferite structuri ale organizaţiei şi din care rezultă responsabilităţile acesteia.

Organizarea presupune, de asemenea, asigurarea întreprinderii (instituţiei) cu resurse umane, financiare, materiale, folosirea lor raţională pentru dobîndirea unei mai bune performanţe. Activitatea administrativă, în sens de organizare, mai presupune stabilirea programului de acţiune, selectarea personalului şi definirea precisă a atribuţiilor lui, încurajarea iniţiativelor, respectarea disciplinei şi alte activităţi desfăşurate în cadrul instituţiei.

Comunicarea (comanda) presupune punerea în mişcare, în funcţiune a organizaţiei. În exercitarea acestei activităţi un rol aparte îi revine conducătorului. Fiind adeptul conceptului de comandă, conform căruia fiecare angajat primeşte ordine numai de la superiorul său ierarhic, Fayol consideră că conducătorul trebuie să-şi cunoască temeinic personalul, să fie la curent cu raporturile de muncă din colectiv, să aibă un personal auxiliar pentru corespondenţă şi planificare.

Ţinînd seama de importanţa administraţiei în activitatea umană, Fayol consideră necesară înfiinţarea învăţămîntului administrativ, care ar trebui să cuprindă mai multe trepte. Toată lumea, sublinia Fayol, trebuie să aibă noţiuni de doctrină administrativă, aceasta contribuind la organizarea unei activităţi administrative raţionale.

Coordonarea însemnă, în viziunea lui Fayol, acţiuni de armonizare a activităţii administrative. Aceasta mai semnifică unificarea şi sincronizarea eforturilor tuturor subdiviziunilor întreprinderii (instituţiei) şi orientarea lor la atingerea scopului formulat în previziune. Coordonarea ca atribut al conducerii se regăseşte aproape la toate nivelurile structurilor administrative şi reprezintă un element al dirijării care asigură interacţiunea subdiviziunilor structurale ale organizaţiei.

Controlul ca element al conducerii reprezintă acţiunea de verificare a îndeplinirii programului organizaţiei. Controlul trebuie să semnalizeze la timp erorile comise în procesul de administrare şi să fie urmat de sancţiuni. În aşa fel, controlul asigură îndeplinirea sarcinii trasate şi este exercitat pentru o mai bună desfăşurare a procesului de administrare de către un personal bine pregătit în acest scop.

Deci, noţiunea de administraţie se compune, după Fayol, din cele cinci funcţii principale: planificarea previzională, organizarea, comunicarea, coordonarea şi controlul. Viziunile lui Fayol au mult comun cu cele ale lui Taylor, dar totodată îşi au particularităţile lor, şi anume, sînt concentrate pe problemele psihologiei umane, pe necesitatea spiritului de coeziune a structurilor unei organizaţii. Aceste viziuni au contribuit esenţial la conceperea conţinutului funcţiei administrative a întreprinderii (instituţiei), ca una care îi asigură dezvoltarea şi mobilitatea.

Tot de filosofia formalistă aparţin şi concepţiile lui ***Luther Gulick*** şi ***Lyndal Urwick,*** reprezentanţi ai *concepţiei praxiologice* de administraţie eficientă. Abordarea praxiologică presupune studiul activităţii eficiente a administraţiei prin analiza structurii generale a acţiunilor umane şi a condiţiilor eficacităţii lor. Concepţia de la care porneşte praxiologia constă în afirmarea că există unele cerinţe generale pentru realizarea oricărei activităţi administrative eficiente.

În cartea autorilor menţionaţi, denumită *„Documente asupra ştiinţei administraţiei"* sînt definite cerinţele care contribuie la exercitarea unei administraţii eficiente. Printre aceste cerinţe sînt nominalizate: *planificarea* ca mijloc de stabilire a sarcinilor care urmează să fie realizate, *organizarea* ca acţiune ce presupune stabilirea structurii formale a instituţiei şi

punerea ei în aplicare, *selectarea personalului* ca o condiție de asigurare a asistenței generale și de specialitate, *conducerea* ca acțiune ce asigură bunul mers al administrării, *coordonarea* ca un mijloc de interacțiune, informare și autoinformare privind activitatea desfășurată, *elaborarea bugetului* ca o sinteză a optimizării acțiunilor desfășurate și condiție de asigurare a eficienței activității administrative.

Reprezentanții conceptului de administrare eficientă au contribuit la completarea elaborărilor teoretice privind exercitarea administrației și, în special, a aspectelor ei praxiologice.

În general, reprezentanții abordării formalist-raționaliste: Weber, Taylor, Gilbreth, Ford, Fayol, Gulick, Urwick au contribuit esențial la studiul administrației publice, aducîndu-și aportul la conceperea administrației ca o funcție importantă a comunităților umane. În același timp, se cere de menționat că concepțiile lor reflectă realitățile timpului în care ei au trăit și au activat, astfel fiind marcate și de unele deficiențe, legate în temei de insuficiența abordării inițiativei și activismului angajaților în exercitarea administrației.

Astfel, teoriile clasice privind administrația publică s-au format și au evoluat sub influența realităților social-economice și politice din care au fost alimentate. Ele servesc drept punct de plecare în constituirea și dezvoltarea științei administrației și au contribuit esențial asupra evoluției administrației publice.

5.4. Teoriile contemporane privind administrația publică: teoria resurselor umane; teoria dezvoltării organizaționale; teoria contingenței

Dezvoltarea științei administrației este într-o strînsă legătură cu evoluția socială și dinamica vieții politice și economice. Condițiile concret istorice, formate în urma celui de-al doilea război mondial, au influențat simțitor dezvoltarea științelor social-politice, inclusiv știința administrației. Polarizarea lumii în cele două sisteme social-economice și politice diametral opuse a influențat întregul mers al istoriei ulterioare, lăsîndu-și amprenta și asupra conceperii, în mod diferit, a sistemelor de administrație publică.

În linii mari, putem vorbi de două abordări ale administrației. Una este caracteristică pentru țările lagărului socialist, care concepeau administrația publică ca o acțiune a statului sub forma dictaturii proletariatului, bazată

pe principiul centralismului democratic, desfășurată într-o unitate absolută cu activitatea partidului unic, care îi stabilește sarcinile și înfăptuiește controlul asupra îndeplinirii lor.

A doua abordare este caracteristică pentru țările occidentale dezvoltate, care concepeau administrația publică în condițiile existenței statului de drept, bazat pe principiul separației puterilor în stat și pluralismului politic. Această, din urmă, abordare este rezultatul evoluției firești a societății și are la bază oportunismul reformist, prin adaptarea sarcinilor administrației la satisfacerea cît mai deplină a nevoilor celor administrați.

Către mijlocul secolului al XX-lea în țările occidentale ia amploare dezvoltarea *pragmatismului* și a *realismului politic,* concepții promovate, în primul rînd, de reprezentanții științelor politice, dar care influențează, în virtutea utilității lor, viziunile privind administrația publică.

Se evidențiază, în acest sens, concepțiile lui ***Chars Merriam*** (1874-1953), fondatorul științei politice americane, ***Garold Lassouell*** (1902-1979), continuatorul acestei școli și adeptul abordării behavioriste a proceselor politice și administrative, ***Gans Morghentau*** (1904-1980), fondatorul școlii americane a pragmatismului și realismului politic. Concepțiile acestor trei mari reprezentanți ai științei politice americane se bazau pe postulate pragmatice, care reieșeau din noile realități social-economice și politice și promovau utilizarea activă în procesele politice și administrative a pîrghiilor comportamental-psihologice.

Aceasta a consemnat inițierea unei abordări noi, contemporane a activității politice și administrative. Ea se baza, în temei, pe analiza factorului uman și influența lui asupra caracterului și naturii activității politice și administrative. Putem evidenția, în acest sens, cîteva teorii contemporane privind abordarea administrației publice.

Teoria resurselor umane prin esența sa exprimă și accentuează rolul deosebit pe care îl are în activitatea administrativă personalul implicat în procesul de exercitare a funcțiilor publice. La intersecția anilor cincizeci-șaizeci ai secolului trecut, se face observată intensificarea reevaluării relațiilor umane din societate, în general, și din cadrul activității administrative, în particular. Aceasta influențează și dezvoltarea cercetărilor științifice în domeniul respectiv, care se axează pe investigarea noilor raporturi de muncă, a sistemelor de evaluare și apreciere a activității oamenilor.

Important este de menționat, că cercetările efectuate de reprezentanții acestei teorii, cum ar fi ***C. Arghziis, M. Gregor, R. Lickert*** au scos în evidență opțiunile pe care le exprimă oamenii ca participanți la procesul de administrare.

Una din aceste opțiuni constă în faptul că oamenii aspiră ca prin munca prestată să nu le fie satisfăcute doar necesitățile fizice și financiare, dar și recunoașterea publică a meritelor sale, a potențialului de care dă dovadă în exercitarea funcției. În acest sens, adepții acestei teorii acordă un loc și un rol deosebit conducătorilor de colective umane. Aceștia au menirea să aprecieze obiectiv activitatea angajaților, implicîndu-i în procesul de adoptare a deciziilor și de control asupra realizării lor, prin aceasta oferindu-le posibilitatea de a se manifesta.

Din aceasta derivă încă un component al acestei teorii, și anume, promovarea conceptului de management participativ. Aceasta presupune asigurarea unei cooperări productive dintre conducători și subordonați, atît la etapa stabilirii obiectivelor, repartizării responsabilităților, precum și în activitățile de realizare practică a sarcinilor.

O altă idee promovată de această teorie constă în aceea de a vedea o cale de sporire a eficienței muncii în cultivarea unui spirit de echipă dezvoltat, care e considerat un atribut important al managementului participativ.

Concepțiile promovate de *teoria resurselor umane* sînt utilizate destul de larg în activitatea administrativă actuală și se înscriu în modalitățile care asigură activității administrative mai multă eficiență.

Teoria dezvoltării organizaționale constituie o continuare, o dezvoltare a concepției privind resursele umane. Ea concretizează și identifică unele căi concrete de eficientizare a activității administrative.

Printre reprezentanții acestei teorii îi putem nominaliza pe ***W.Bennis, R.Black, I.S. Mouton, P.Lawrence, J.W. Lorsch.*** În conformitate cu prevederile acestei teorii, orișice activitate trebuie să fie asigurată, de rînd cu altele, și de o susținere organizațională. Această susținere are menirea să dea procesului administrativ un caracter procedural bine determinat, prin promovarea unor schimbări planificate și logic orînduite. Aceasta se referă atît la activitatea resurselor umane, precum și la asistența tehnică a activității administrative.

O caracteristică a acestei teorii constă în faptul că ea abordează schimbările atît la nivelul primar al organizației, cît și la nivelul sistemului și subsistemelor organizaționale, ca o necesitate permanentă de perfecționare a lor, în scopul îmbunătățirii calității vieții indivizilor administrați, precum și a performanțelor organizației, instituției, în ansamblu.

Pentru ca aceasta să devină o realitate, teoria respectivă promovează ideea asigurării flexibilității și adaptabilității organizațiilor și instituțiilor

administrative la schimbările intervenite în societate. Iar pentru aceasta este necesar de a diagnostica și de a analiza problemele cu care se confruntă sistemul administrativ de către experți versați în materie de a observa tendințele de dezvoltare a instituțiilor administrative.

În așa fel, *teoria dezvoltării organizaționale* abordează sistemic activitatea administrativă prin planificarea acțiunilor, adaptarea lor la schimbările sociale, utilizarea posibilităților organizaționale ale sistemului administrativ, pentru o mai bună funcționare a lui.

Teoria contingenței concepe procesul administrativ ca fiind un proces generat nu numai de niște circumstanțe sociale generale, dar și în funcție de circumstanțe specifice. Aceasta se referă atît la problemele resurselor umane, cît și la problemele organizationale ale unei instituții (organizații).

În acest sens, se consideră că nu există forme unice de organizare, conducere a instituției și de motivare a activității administrative. Din aceasta rezultă, că modul de abordare a oricărei probleme urmează să fie adecvat mediului în care activează instituția, contingentului de colaboratori ai săi și, desigur, trăsăturilor specifice și particularităților fiecărui tip de activitate prestată de instituția respectivă.

Aceasta presupune promovarea în activitatea administrativă a descentralizării, ca mijloc de urgentare a adoptării deciziilor, delegarea de atribuții de la nivelele superioare ale structurilor organizationale spre nivelurile mai inferioare, pentru a stimula creativitatea și motivarea funcționarilor subordonați. De rînd cu aceasta, promotorii acestei teorii susțin că trebuie să fie un coraport optim între sarcinile instituției, numărul angajaților ei și posibilitățile exercitării unei conduceri eficiente a personalului.

În așa fel, *teoria contingenței*, prin ceea ce promovează, facilitează soluționarea eficientă a problemelor cu care se confruntă orișice instituție administrativă în procesul său de funcționare, sporește gradul de participare activă în procesul administrativ a angajaților și mărește gradul de motivare și responsabilitate a lor în activitatea administrativă.

Teoriile contemporane, privind funcționarea organizațiilor, instituțiilor, constituie în ansamblul lor o bază metodologică pentru activitatea organelor administrației publice, contribuind, prin aceasta, la identificarea căilor de sporire a eficacității activității administrative, oferindu-le funcționarilor publici logica raționamentelor în activitatea practică. Ele au prin natura lor un caracter universal și prevederile lor se implementează în toate sistemele democratice de administrare, luîndu-se în vedere particularitățile și trăsăturile specifice ale fiecărei țări.

Subiecte de evaluare:

1. Nominalizaţi şi clasificaţi teoriile clasice şi contemporane privind administraţia publică şi sistemele de guvernare.
2. Definiţi noţiunea de *birocraţie* din perspectiva viziunilor lui Max Weber şi determinaţi principalele exigenţe faţă de conducerea birocratcă.
3. Caracterizaţi *taylorismul* şi misiunile *managementului ştiinţific* din perspectiva asigurării unui proces administrativ eficient.
4. Expuneţi şi analizaţi componentele procesului de conducere reieşind din concepţiile lui Henry Fayol.
5. Elaboraţi un tabel în baza unor criterii proprii, prin care aţi putea identifica asemănările şi deosebirile dintre teoriile clasice privind administraţia publică.
6. Evidenţiaţi esenţa şi conţinutul *teoriei resurselor umane,* precum şi influenţa acesteia asupra eficienţei administrative contemporane.
7. Estimaţi rolul *teoriei dezvoltării organizaţionale* în asigurarea flexibilităţii şi adaptabilităţii instituţiilor administrative la evoluţia socială.
8. Analizaţi *teoria contingenţei* din perspectiva circumstanţelor specifice ale instituţiilor administrative.
9. Comparaţi şi identificaţi interferenţele dintre teoriile clasice şi teoriile contemporane privind administraţia publică.
10. Argumentaţi rolul metodologic al teoriilor clasice şi contemporane pentru activitatea administrativă actuală.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru**, *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.107-114.
2. **Ioan Alexandru**, *Structuri, mecanisme şi instituţii administrative,* vol.I, Bucureşti 1996, pag.74-81.
3. **Mihai T. Oroveanu**, *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.55-74.
4. **Elvira Perju**, *Evoluţia doctrinei cu privire la funcţia publică în Republica Moldova //* Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău, AAP, 2004, pag.132-135.
5. **Alexandru S. Roşca**, *Raportul dintre libertate şi justiţie socială* (Gîndirea şi practica anglo-saxonă), Iaşi, 2003.
6. **Tatiana Şaptefraţi**, *Dezvoltarea teoriilor administrative //* Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău, AAP, 2002, pag.36-44.
7. **Tatiana Şaptefraţi**, *Concepţii cu privire la teoriile clasice şi contemporane de administrare //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2000, nr.3-4, pag.13-20.

VI. ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE (STRUCTURA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE)

„ Libertatea politică nu se găseşte decît în guvernările moderate, dar ea nu există întotdeauna nici în statele moderate decît atunci cînd nu se abuzează de putere"

Montesquieu

Obiective:

Studierea organizării administraţiei publice în complexitatea ei va da posibilitate să cunoaşteţi structura acesteia şi va contribui la:

- *definirea şi înţelegerea noţiunii de sistem al administraţiei publice, cunoaşterea criteriilor de organizare şi funcţionare a ei;*

- *identificarea caracteristicilor sistemului administraţiei publice centrale şi conceperea raporturilor ei cu puterea executivă;*

- *cunoaşterea sistemului administraţiei publice locale şi evidenţierea particularităţilor de organizare şi funcţionare a lui;*

- *însuşirea formelor de organizare a administraţiei publice, cum ar fi: centralizarea, concentrarea, desconcentrarea, descentralizarea, estimarea esenţei şi stabilirea limitelor acestora.*

6.1. Noţiunea de sistem al administraţiei publice. Criteriile de organizare a administraţiei publice

Prin *sistem* se subînţelege o totalitate de elemente care, luate împreună, formează un tot întreg. Noţiunea de sistem poartă un caracter universal. Există sisteme fizice, biologice, sociale.

Administraţia publică aparţine de sistemul social. Sistemul social, la rîndul său, constă din mai multe subsisteme, cum ar fi cel economic, cel politic, cel spiritual. Fiecare subsistem privit în forma sa iniţială, originală formează un sistem separat. În acest sens, administraţia publică este o parte componentă a sistemului politic, iar privită în forma sa iniţială formează un sistem aparte.

Prin *sistem al administraţiei publice* se subînţelege totalitatea autorităţilor administraţiei publice, care au sarcini comune de a satisface interesele generale ale oamenilor organizaţi în societate. Din sistem mai fac parte *relaţiile* existente între autorităţile administraţiei publice şi *normele* care reglementează relaţiile din cadrul sistemului. Adică pentru un sistem al administraţiei publice sînt caracteristice existenţa: autorităţilor administraţiei publice; relaţiilor dintre aceste autorităţi; normelor care reglementează activitatea lor şi relaţiile dintre ele.

În afară de aceste elemente de bază ale sistemului, mai sînt şi unele elemente suplimentare ale lui, cum ar fi: *cultura administrativă; programe şi proiecte de activitate; tehnologii administrative; modalităţi de pregătire şi perfecţionare a cadrelor* din administraţia publică şi altele. Toate aceste elemente (componente) luate în ansamblu formează sistemul administraţiei publice, care prin esenţa sa constituie *structura* sau *organizarea* administraţiei publice.

Sistemul administraţiei publice se constituie în scopul îndeplinirii unor sarcini sociale. Pentru a satisface cît mai bine aceste sarcini sociale, administraţia publică se organizează, adică ia nişte forme structurale concrete. Spre deosebire de organizarea sistemelor fizice sau biologice, organizarea (structura) administraţiei publice este stabilită prin acte normative. De aici provine o diversitate de sisteme ale administraţiei publice cu diferite organizări şi structuri, adică cu diverse structuri organizatorice. Ele diferă de la ţară la ţară, iar cîteodată chiar de la o regiune la alta, în cadrul aceleiaşi ţări.

Pentru organizarea raţională a administraţiei publice, trebuie să se ţină seama de următoarele cerinţe[35]:

- crearea unor organe ale administraţiei publice strict necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care stau în faţa comunităţii umane;
- corelarea instituirii organelor administraţiei publice cu posibilităţile financiare şi materiale ale comunităţii umane;
- optimizarea organizării (structurii) administraţiei publice în dependenţă de evoluţia socială, prin adaptarea ei la schimbările de ordin politic, social, economic şi de altă natură;
- apropierea administraţiei şi a serviciilor prestate de ea de locuitorii circumscripţiilor administrativ-teritoriale în scopul cunoaşterii şi satisfacerii cerinţelor acestora.

Organizarea administraţiei publice se efectuează în baza anumitor criterii. Primul îl constituie ***criteriul teritorial.*** În conformitate cu acest criteriu, administraţia publică se divizează în dependenţă de raza teritorială de acţiune şi colectivitatea de oameni deservită de această administraţie. Pornind de la aceasta, administraţia publică se împarte în *administraţie publică centrală* şi *administraţie publică locală.*

Administraţia publică centrală, prin organele sale, îşi extinde atribuţiile asupra întregului teritoriu al statului şi activează în interesul colectivităţii naţionale, adică tuturor locuitorilor statului. Acest tip de administraţie se mai numeşte *administraţie de stat.* Deci, administraţia de stat acţionează în raza hotarelor întregului stat şi contribuie la satisfacerea interesului general al comunităţii naţionale.

Administraţia publică locală, prin organele sale, îşi extinde atribuţiile doar asupra unei părţi din teritoriul ţării, numit unitate administrativ-teritorială. Sînt unităţi administrativ-teritoriale primare, sau de primul nivel, şi unităţi administrativ-teritoriale intermediare, de nivelul doi. În unele ţări, cu un teritoriu mai extins, pot fi şi unităţi administrativ-teritoriale intermediare de nivelul trei sau chiar de nivelul patru.

În diferite ţări aceste unităţi administrativ-teritoriale se numesc în mod diferit, cum ar fi: la nivel primar – sate, comune, parohii, oraşe, municipii, iar la nivelul intermediar – districte, regiuni, judeţe, raioane, ţinuturi, comitate, voievodate ş. a.

---

[35] Mihai T. Oroveanu, *Opera citată*, pag.215.

Autoritățile administrației publice, care activează în aceste unități administrativ-teritoriale și au ca scop satisfacerea intereselor populației ce locuiesc în ele, constituie sistemul administrației publice locale. În unele țări administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale intermediare mai este calificată drept administrație publică regională, sau de nivel intermediar, și nu este inclusă în sistemul administrației publice locale.

Al doilea criteriu, în conformitate cu care are loc organizarea administrației publice, este ***criteriul funcțional*** sau al ***competenței materiale***. În conformitate cu acest criteriu, administrația publică se divizează în dependență de funcțiile exercitate și competențele cu care este abilitată. Reieșind din acest criteriu, autoritățile administrației publice se împart în autorități cu *competență generală* și autorități cu *competență specială* sau *de specialitate*.

Autoritățile administrației publice cu *competență generală* activează atît la nivel central, cît și la nivel local. Ele se caracterizează prin faptul că în sfera lor de competență intră problemele generale ale comunității, fie naționale, dacă este vorba de administrația publică centrală, fie locale, dacă este vorba de administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale. Aceste autorități sînt preocupate de toate domeniile vieții comunitare și sînt abilitate cu dreptul de a decide asupra lor.

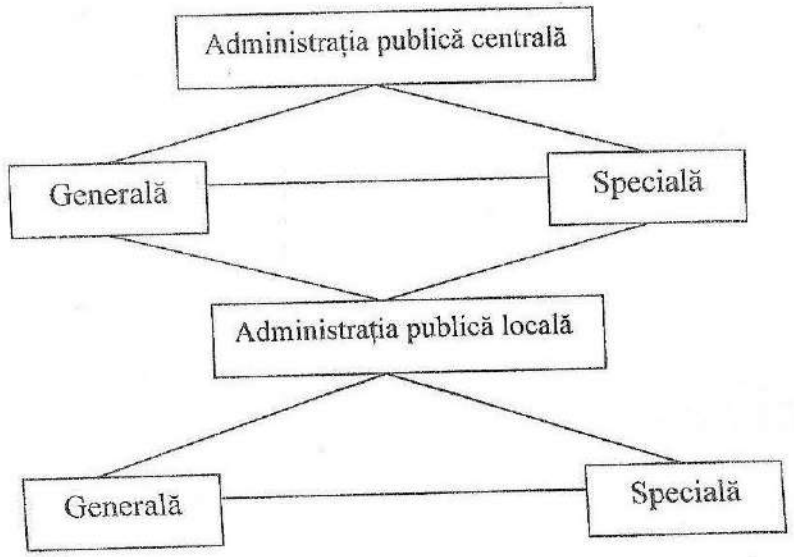
La nivel central acesta este Guvernul, iar la nivel local acestea sînt organele deliberative și executive din unitățile administrativ-teritoriale (cu denumiri diferite în diferite țări: consilii, asamblee, dume, primari, burgomiștri si altele).

Autoritățile administrației publice cu *competență specială* sau *de specialitate* activează, de asemenea, atît la nivel central, cît și la nivel local. Sfera lor de competență ține de un anumit domeniu sau ramură de activitate, cum ar fi: industria, agricultura, învățămîntul, cultura, protecția socială, telecomunicațiile și altele. Ele gestionează afacerile publice și decid doar în domeniul în care sînt abilitate prin lege, sub conducerea organelor cu competență generală.

La nivel central acestea sînt ministerele, departamentele, agențiile, serviciile, birourile naționale, alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, iar la nivel local acestea sînt serviciile publice ale autorităților administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale.

Schematic, sistemul administrației publice ar putea fi reprezentat în felul următor:

Schema 2



După cum putem observa, în sistemul administrației publice se disting cîteva subsisteme, și anume:

a) administrația publică centrală, cu autoritățile cu competență generală și specială;

b) administrația publică locală, cu autoritățile cu competență generală și specială;

c) administrația publică cu competență generală de nivel central și nivel local;

d) administrația publică cu competență specială de nivel central și nivel local.

O altă clasificare a organelor administrației publice ține de împărțirea lor în organe: *unipersonale* și *colegiale; deliberative* și *executive; alese* și *numite*.

În cazul organelor unipersonale, deciziile se adoptă pe calea manifestării de voință a unei singure persoane, iar în cazul organelor colegiale deciziile se adoptă pe cale deliberativă, adică prin discuții, dezbateri și vot.

Organele deliberative sînt organe colegiale, iar cele executive pot fi colegiale ori unipersonale, care pun în aplicare și organizează îndeplinirea deciziilor adoptate de organele deliberative.

Clasificarea organelor administrației publice în organe alese și organe numite se face după criteriul modului de formare a lor. Organele alese pot fi unipersonale sau colegiale, deliberative ori executive, desemnate prin vot a unui corp electoral, iar organele numite sînt desemnate de o autoritate ierarhic superioară, abilitată cu această funcție.

Prin urmare, sistemul administrației publice reprezintă totalitatea autorităților administrației publice de nivel central și local, cu competență generală și de specialitate, unipersonale ori colegiale, alese ori numite, care au sarcina de a executa legile și de a satisface interesele generale ale comunității respective.

6.2. Sistemul administrației publice centrale și raporturile ei cu puterea executivă

După cum a fost menționat anterior, administrația publică reprezintă o acțiune a puterii executive. Totodată menționăm că administrația nu este unica sarcină a puterii executive, dar este o sarcină exclusivă a acesteia. Aceasta înseamnă că puterea executivă îndeplinește și o serie de sarcini extraadministrative sau politice, exercitate în raporturile constituționale cu parlamentul sau în relațiile internaționale.

Vorbind despre sistemul administrației publice centrale, vom menționa, că el se constituie din autoritățile puterii executive, în măsura în care acestea exercită funcții administrative, și din organele administrației publice centrale de specialitate, care activează sub conducerea nemijlocită a puterii executive.

În sensul cel mai larg, puterea executivă, fiind una din ramurile puterii de stat, exercită anumite funcții care alcătuiesc la nivel central obiectul activității unor autorități publice distincte, cum ar fi Șeful Statului și Guvernul.

Autoritățile puterii executive alcătuiesc primul grup al autorităților administrației publice centrale, împuternicite cu competență generală și care mai poartă denumirea de ***executivul central***. În aspect universal sînt cunoscute două forme ale executivului, și anume:

- *executivul monocratic* presupune deținerea funcției executive de către o singură entitate statală. Acesta poate purta denumirea de rege, împărat, președinte, entități unipersonale, sau directorat care, cu toate că este colegial, reprezintă o singură entitate statală, cum ar fi, de exemplu, Consiliul Federal Elvețian. Monocrația presupune un rol deosebit în realizarea puterii executive a șefului statului. Un exemplu clasic de monocrație prezidențială sînt Statele Unite ale Americii;

- *executivul dualist* presupune deținerea funcției executive de către două entități statale, și anume, de către un organ unipersonal, cum ar fi Șeful Statului, și de către un organ colegial, cum ar fi Guvernul, care are în fruntea sa un premier și care exercită funcția de șef al executivului. Aceste organe au atribuții distincte pe care le exercită în mod relativ autonom. Un așa executiv mai poartă denumirea de executiv bicefal. Executivul dualist ori bicefal este caracteristic mai mult pentru regimurile parlamentare.

Sub conducerea directă a executivului, de regulă în subordinea nemijlocită a Guvernului, activează cel de-al doilea grup al autorităților administrației publice centrale, care reprezintă *administrația publică centrală de specialitate.*

Autoritățile administrației publice centrale de specialitate, spre deosebire de cele cu competență generală, sînt în putere să exercite atribuții numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate.

La modul general, putem spune că organele administrației publice centrale de specialitate sînt o parte componentă a aparatului de stat, care sînt abilitate cu dreptul de a efectua din numele statului o activitate economică, social-culturală ori politico-administrativă. Deci autoritățile administrației publice centrale de specialitate sînt în exclusivitate autorități ale administrației de stat.

Reieșind din dimensiunile teritoriale ale statelor și din particularitățile dezvoltării social-economice a țărilor respective, sistemul acestor autorități reprezintă o diversitate de organe, atît după atribuțiile exercitate, precum și după denumirile pe care le poartă. De regulă, la originea acestor autorități stă recunoașterea existenței unei ramuri a vieții social-economice care necesită un management separat în virtutea importanței pe care o deține în sistemul social.

Principalul organ al administrației publice centrale de specialitate în multe țări este *ministerul.* Ministerul este un organ central de specialitate, care se înființează în condițiile legii pentru a pune în aplicare politica guvernului. Dar, în afară de ministere, mai activează și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, care poartă denumiri diferite, cum ar fi: *departamente, agenții, servicii, birouri, centre, camere, inspectorate* și alte tipuri de organe de acest nivel. Din punct de vedere structural, aceste organe au în componența lor diferite subdiviziuni, cum ar fi: *direcțiile, secțiile, sectoarele,* responsabile de anumite sfere concrete de activitate din cadrul lor.

Indiferent de tipologia organelor administrației centrale de specialita și de locul pe care ele îl ocupă în sistemul administrației publice, aces organe au niște misiuni comune, și anume:

- elaborarea politicii de stat în domeniul de care se preocupă, care ș găsește reflectare în diferite concepții și strategii de dezvoltare a ramu respective;
- organizarea realizării politicii de stat conținută în legi și în alte ac normative referitoare la domeniul de activitate încredințat;
- asigurarea organizatorică, normativă, tehnico-materială și de al natură a organelor și instituțiilor subordonate și efectuarea controlul asupra activității lor;
- prestarea nemijlocită ori organizarea prestării de servicii prin instit ției subordonate către populație ori către alte instituții și organizații.

În funcție de particularitățile și de tradițiile administrative existente anumite țări, pot exista și alte misiuni ale organelor administrației public de specialitate.

Așadar, sistemul administrației publice centrale constă din instituț Șefului Statului și instituția Guvernului, ca autorități executive centra care, alături de funcțiile politice, exercită și funcții administrative, și di autoritățile administrației publice centrale de specialitate care activeaz sub conducerea puterii executive.

6.3. Sistemul administrației publice locale, particularitățile organizării și funcționării lui

Administrația publică locală este o parte componentă a oricărui siste național de administrație publică. El se deosebește de sistemul administra ției publice centrale prin faptul că este constituit dintr-un sistem de organ distinct de organele de stat. Nici un stat nu este singurul gestionar al serv ciilor publice. O parte din serviciile publice sînt luate sub gestiunea colec tivităților locale.

Organizarea și funcționarea sistemului de administrație publică local are la originea sa *existența intereselor locale*, care derivă din caracter natural al comunităților locale ca entități anterioare apariției statului. D aceasta rezultă dreptul lor de a se administra ele însele.

De regulă, se evidențiază două niveluri ale intereselor locale, și anume[36]:

[36] Aurel Sîmboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldov* Chișinău, 2001, pag.79-80.

a) *primar* – include interesele comunităților locale din sate, comune, orașe și din alte unități teritoriale care există la nivelul inițial de delimitare a cadrului spațial al statului;

b) *regional* – include interesele comunităților din unitățile administrativ-teritoriale intermediare, situate între nivelul primar și administrația centrală a statului.

Ambele niveluri își au particularitățile lor, sferele prioritare de activitate, au structuri ale puterii care trebuie să reflecte interesele locale. Evidența și realizarea intereselor locale ocupă un loc important în politica internă a oricărui stat. Interesele locale constituie, astfel, baza politico-socială a organizării și funcționării administrației publice locale.

Funcționarea sistemului de administrație publică locală, la modul general, este reglementată de Constituția statului, iar la modul concret de o lege ori de un set de legi privind administrația publică locală. Atît la nivelul primar al comunităților locale, precum și la nivelurile intermediare, se formează un sistem de organe care asigură gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Ele sînt de mai multe categorii, și anume:

- *organe deliberative* care sînt alese în condițiile legii prin sufragiu electoral universal și în sarcina cărora sînt puse asigurarea conducerii comunității respective. Aceste organe se convoacă periodic în ședințe și dețin dreptul de a decide și de a soluționa, în urma dezbaterilor, cele mai importante probleme ale comunității. Ele sînt responsabile în activitatea lor față de sursa de învestire, adică față de electorat, care poate, în condițiile legii, să le revoce în caz de necesitate.
- *organe executive* care sînt formate, fie direct prin scrutin electoral (cazul primarului în Republica Moldova), fie alese ori numite de către organul deliberativ (cazul președintelui raionului în Republica Moldova). Organele executive locale pot fi unipersonale ori colegiale (primar, comitet executiv) și au sarcina de a executa nemijlocit ori de a organiza executarea deciziilor organelor deliberative locale și a organelor ierarhic superioare.
- *servicii publice locale de specialitate* care sînt formate de către organele deliberative și executive din unitatea administrativ-teritorială respectivă, activează sub conducerea lor nemijlocită și poartă răspundere în fața acestora. Sarcina principală a lor este organizarea și prestarea nemijlocită a serviciilor publice pentru comunitatea locală respectivă.

Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova corespunde acestor rigori organizatorice și funcționale. Sistemul administrației publice locale este organizat pe două niveluri:

- *nivelul unu* îl constituie autoritățile administrației publice ale satelor (comunelor), orașelor (municipiilor). Acestea sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive;
- *nivelul doi* îl constituie autoritățile administrației publice ale raioanelor, ale municipiului Chișinău și ale UTA Găgăuzia, respectiv, Consiliile raionale, Consiliul municipal și Adunarea Populară, ca autorități deliberative, și președintele raionului, primarul general și guvernatorul (başcanul), ca autorități executive.

Atît la nivelul unu, cît și la nivelul doi al administrației publice locale sînt organizate servicii publice, pentru satisfacerea intereselor membrilor comunităților respective, care poartă răspundere față de autoritățile deliberative și executive.

Prin urmare, sistemul administrației publice locale reprezintă un sistem de autorități deliberative, executive și instituții de prestări servicii care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile primar și intermediar și care au ca sarcină satisfacerea intereselor comunităților umane respective.

6.4. Forme de organizare a administrației publice: centralizarea, concentrarea, desconcentrarea, descentralizarea, esența și limitele lor

Sub formă de organizare a administrației publice se subînțelege modalitatea de structurare a ei și de interacțiune între diferite niveluri ale administrației publice, precum și modul de plasament al administrației de stat la nivelurile intermediare și primare ale administrației publice.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice centrale și locale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru. Din acest punct de vedere se cunosc mai multe forme de organizare a administrației publice:

a) ***Organizarea centralizată a administrației publice***

Organizarea centralizată a administrației publice reprezintă un sistem administrativ, în cadrul căruia autoritățile administrației publice ierarhic inferioare sînt supuse unui grad mare de subordonare față de organele ierarhic superioare. Aceasta presupune un control riguros asupra autorităților administrației publice locale din partea autorităților administrației publice centrale.

În cazul organizării centralizate, autoritățile administrației publice centrale pot suspenda sau chiar anula actele adoptate de autoritățile administrației publice locale, pot recurge la aplicarea sancțiunilor disciplinare, inclusiv la revocarea din funcție a unui angajat sau a organului local în întregime. Gradul de dependență a administrației publice locale de administrația publică centrală reprezintă criteriul care deosebește sistemele centralizate de cele descentralizate.

Centralizarea se înfăptuiește în două forme, și anume:

- *concentrarea administrativă* presupune gruparea tuturor autorităților administrației publice centrale la sediul puterii executive centrale, adică în capitala țării. Toată activitatea de dirijare se înfăptuiește direct din acest centru, fără a avea organe intermediare. Un astfel de sistem supraîncarcă sarcinile administrației publice centrale și generează tensiuni între administrația publică centrală și administrația publică locală;
- *desconcentrarea administrativă* reprezintă un pas spre recunoașterea diversității intereselor locale. Ea presupune existența unor autorități ale administrației publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale, de regulă, la nivel intermediar.

Aceste autorități reprezintă autoritățile centrale ale statului, dar sînt desconcentrate, adică plasate în teritoriu. De aici și provine pentru acest tip de administrație denumirea de administrație de stat teritorială. Ea este realizată în unele țări prin instituția reprezentantului șefului statului ori a guvernului în teritoriu, prin serviciile desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prin alte autorități publice.

Aceasta dă posibilitate să se evite, într-o oarecare măsură, consecințele negative ale unei stricte centralizări, dar, cu toate acestea, organizarea desconcentrată a administrației publice păstrează caracteristicile unui sistem centralizat, deoarece aceste autorități sînt o prelungire a administrației centrale.

b) ***Organizarea descentralizată a administrației publice***

Esența descentralizării administrației publice constă în transferarea unor competențe și atribuții ale autorităților administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale. O astfel de organizare a administrației publice generează creșterea rolului autorităților administrației publice locale în exercitarea funcțiilor sale privind gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Prin aceasta administrația publică devine mai operativă și mai eficientă.

Descentralizarea, la rîndul său, cunoaşte două forme, şi anume, *descentralizarea administrativă* şi *descentralizarea tehnică*.

Descentralizarea administrativă înseamnă recunoaşterea dreptului comunităţilor locale de a se administra ele însele. O colectivitate locală se consideră descentralizată cînd ea beneficiază de titlul de persoană juridică, adică are capacitatea şi posibilitatea de a fi o entitate distinctă, cînd dispune de autorităţi administrative proprii, formate în condiţiile legii, dar nu numite de către stat, cînd colectivitatea locală este supravegheată de administraţia publică centrală numai prin intermediul unor forme stabilite de lege.

Descentralizarea administrativă nu înseamnă independenţa totală a colectivităţilor locale faţă de statul în care sînt organizate. Statul îşi rezervează dreptul de efectuare a controlului asupra activităţii administraţiei publice locale în strictă conformitate cu prevederile legale. În evoluţia administraţiei publice, descentralizarea administrativă reprezintă o tendinţă spre realizarea autonomiei locale.

Descentralizarea tehnică se realizează prin acordarea unor instituţii de utilitate publică, din sfera serviciilor publice, a dreptului de persoană juridică şi scoaterea lor de sub controlul ierarhic superior, cu plasarea acestora sub tutela administrativă.

După cum vedem, în condiţiile organizării descentralizate a administraţiei publice, pe calea delegării de atribuţii de la administraţia publică centrală spre administraţia publică locală, se creează condiţii mai favorabile pentru eficientizarea activităţii administraţiei publice.

În Republica Moldova, cu începere din 1990, are loc o tranziţie treptată de la organizarea centralizată a administraţiei publice, caracteristică pentru sistemul totalitar, la forma de organizare descentralizată a administraţiei publice, cu folosirea desconcentrării, caracteristice pentru sistemele democratice de administraţie. Aceasta corespunde cu tendinţa globală spre descentralizarea administrativă şi sporirea rolului administraţiei publice locale în satisfacerea intereselor comunităţilor umane.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de sistem al administraţiei publice şi identificaţi componentele lui.
2. Nominalizaţi şi caracterizaţi criteriile în baza cărora se efectuează organizarea (structurarea) administraţiei publice.

3. Demonstraţi, elaborînd o schemă, sistemul administraţiei publice, evidenţiind principalele lui componente pornind de la principiile: teritorial şi funcţional.
4. Clasificaţi organele administraţiei publice după modalităţile de investire şi competenţele decizionale.
5. Identificaţi tipologia organelor administraţiei publice centrale şi formulaţi principalele lor misiuni.
6. Specificaţi raporturile dintre sistemul administraţiei publice centrale şi puterea executivă.
7. Evidenţiaţi particularităţile organizării administraţiei publice locale.
8. Caracterizaţi forma de organizare centralizată a administraţiei publice prin manifestarea concentrată şi desconcentrată a acesteia.
9. Expuneţi şi estimaţi esenţa organizării descentralizate a administraţiei publice.
10. Evaluaţi formele de organizare a administraţiei publice din Republica Moldova la etapa actuală şi formulaţi unele propuneri privind optimizarea lor.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică, Bucureşti,* 1999, pag.236-248; 330-422.
2. **Ion Creangă,** *Curs de Drept administrativ,* Chişinău, 2005, pag.59-94.
3. **Andrei Cuşcă,** *Centralizarea, desconcentrarea şi descentralizarea - modalităţi de dezvoltare a administraţiei publice* // Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău, AAP, 2004, pag.116-121.
4. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.107-121; 213-225.
5. **Maria Orlov,** *Drept administrativ,* Chişinău, 2001, pag.40-45.
6. **Mihail Platon,** *Introducere în ştiinţa administraţiei publice,* Chişinău, 1999, pag.23-68.
7. **Victor Popa,** *Autorităţile publice ale Republicii Moldova,* Chişinău, 2004, pag.8-17.
8. **Teodor Popescu,** *Unele probleme în organizarea administrativă* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.3, pag.17-24.
9. **Aurel Sîmboteanu,** *Administraţia publică centrală,* Chişinău, 1998.

10. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administrației publice: aspecte instituționale și funcționale* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2001, nr.1, pag.19-30.

11. **Aurel Sîmboteanu,** *Coraportul dintre reformarea administrației publice în Republica Moldova și procesele de globalizare a descentralizării administrative* // Materialele conferinței științifico-practice, AAP, 2002, pag.5-14.

12. **К.А. Тихомиров,** *Публичное право,* Москва, 1995, с.82-158.

13. **Ioan Vida,** *Puterea executivă și administrația publică,* București, 1994, pag.9-26.

VII. SISTEMUL DE RELAȚII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

„Administrația nu există decît prin diferențele
care se manifestă în interiorul ei, între elementele
care o constituie și între aceste elemente și mediul lor.
Administrația nu este decît un sistem de relații"

Gerard Timsit

Obiective:

Cunoașterea sistemului de relații în administrația publică va permite conceperea administrației publice ca proces și va contribui la:

- definirea noțiunii de relații în administrația publică, conceperea naturii și familiarizarea cu tipurile de relații în care sînt implicate organele administrației publice;

- sistematizarea tipurilor de relații din cadrul sistemului de administrație publică și conceperea lor în calitate de mecanisme de realizare a procesului administrativ;

- perceperea relațiilor organelor administrației publice cu elemente exterioare sistemului de administrație ca pîrghii de exercitare a colaborării între ramurile puterii de stat;

- conștientizarea interdependenței dintre formele de organizare a administrației publice, gradul de democratizare a societății și tipurile de relații existente în administrația publică.

7.1. Natura şi tipurile de relaţii în care sînt implicate organele administraţiei publice

Relaţiile administrative îşi au originea în procesul de constituire a administraţiei publice. O dată cu apariţia diferitelor entităţi administrative apar şi anumite relaţii între ele. În acest sens, putem spune că administraţia constituie un sistem de relaţii.

Acest sistem cuprinde, pe de o parte, relaţiile din cadrul sistemului de administraţie publică, dintre elementele constitutive ale lui, iar pe de altă parte, relaţiile dintre sistemul administraţiei publice şi alte sisteme exterioare acestuia.

Existenţa administraţiei în afara anumitor relaţii nu poate fi concepută, pentru că administraţia, în aşa caz, nu ar produce activitate, nu ar fi proces. Relaţiile în care sînt implicate organele administraţiei publice sînt, după natura lor, de mai multe categorii, cum ar fi relaţiile *fundamentale* şi relaţiile *derivate*.

Relaţiile fundamentale reprezintă acele relaţii care asigură în ansamblu interacţiunea administraţiei publice, ca sistem, cu principalele instituţii ale statului. În viziunea lui Ioan Alexandru la relaţiile fundamentale pot fi atribuite relaţiile administraţiei publice cu instituţiile politice, instituţiile economice, societate, precum şi cu instituţiile administrative înseşi[37].

Prin instituţii politice se subînţelege ansamblul instanţelor unipersonale ori colegiale care dispun în stat de o putere iniţială, legislativă ori guvernamentală, cum ar fi Parlamentul, instituţia Şefului Statului, Guvernul.

Prin instituţii economice se subînţelege ansamblul agenţilor, organizaţiilor şi a altor entităţi care sînt preocupate de viaţa economică sau intervin în ea şi care contribuie la satisfacerea intereselor materiale şi spirituale ale comunităţii.

Prin societate, în înţelesul relaţiilor întreţinute cu aceasta de către organele administraţiei publice, se subînţelege ansamblul indivizilor, grupurilor sau asociaţiilor umane asupra cărora statul îşi exercită autoritatea sa.

Prin instituţii administrative se subînţelege ansamblul organelor administraţiei publice, a funcţionarilor, agenţilor publici, colectivităţilor organizate în unităţi administrativ-teritoriale, care dispun doar de o putere executivă.

Relaţiile derivate reprezintă acele relaţii care derivă, rezultă din relaţiile fundamentale[38]. Altfel spus, derivarea constă în descompunerea relaţiei fundamentale în relaţii de ordin mai concret din sfera ori domeniul respectiv.

[37] Ioan Alexandru, *Administraţia publică*, Bucureşti, 1999, pag.250.
[38] Ibidem, pag. 258.

Se cunosc două feluri de derivaţii: *derivaţia liniară* ori *sintagmatică*, care constă în fragmentarea relaţiei fundamentale în secvenţe mai mici, care întrunesc instituţii de acelaşi tip ca şi relaţia fundamentală de la care ea porneşte; şi *derivaţia în cerc* ori *paradigmatică*, care uneşte instanţele asociate în relaţia fundamentală cu instanţe de tip diferit.

Deci, după natura lor, relaţiile în care sînt implicare organele administraţiei publice sînt relaţiile fundamentale şi relaţiile derivate, ultimele specificîndu-se în relaţii derivate liniare (sintagmatice) şi relaţii derivate în cerc (paradigmatice).

În procesul realizării funcţiilor sale organele administraţiei publice sînt implicate în mai multe tipuri de relaţii, cum ar fi:

Relaţii de autoritate ce sînt determinate de structura ierarhică a autorităţilor administraţiei publice. Stuctura organizaţională şi funcţională a sistemului autorităţilor administraţiei publice este alcătuită prin subordonarea din treaptă în treaptă a diverselor autorităţi pînă la organul de vîrf, cum este Guvernul care exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Relaţii de cooperare ce se realizează prin pîrghiile de colaborare şi cooperare a activităţii agenţilor publici competenţi în realizarea unor scopuri comune. Relaţiile de cooperare pot fi formalizate, adică stabilite prin acte normative, sau neformalizate, cărora li se mai zice facultative. Cooperarea, în sensul relaţiilor existente între diferiţi agenţi, este o acţiune de colaborare în exercitarea atribuţiilor cu care sînt abilitate autorităţile administraţiei publice. Acest tip de relaţii presupune o înaltă cultură politică şi administrativă.

Relaţii de reprezentare realizate pe calea stabilirii reciproce sau unilaterale a unor reprezentanţi ai unei autorităţi publice într-o altă autoritate publică. De regulă, relaţiile de reprezentare iau naştere în raporturile cu elementele exterioare sistemului de administraţie publică, dar se practică şi între autorităţile administraţiei publice din cadrul sistemului.

Relaţii de control ce presupun dreptul unei autorităţi a administraţiei publice de a efectua controlul activităţii altei autorităţi a administraţiei publice. Controlul poate fi efectuat ca urmare a subordonării ierarhice sau funcţionale ori determinat de funcţiile de control specializat, exercitat de o autoritate publică. Controlul constituie o parte componentă a procesului de conducere.

Relaţii de prestări servicii ce se realizează prin acordarea unor servicii, prestate de către o autoritate a administraţiei publice altei autorităţi sau, după cum este foarte răspîndit, acest tip de relaţii se realizează în relaţiile cu cetăţenii, prin prestarea de servicii către populaţie. Administraţia publică, în acest sens, organizează o reţea largă de servicii publice prestate populaţiei, fie direct, fie prin agenţi specializaţi de a presta aceste servicii.

După cum vedem, în administrația publică se folosesc mai multe tipuri de relații, cum ar fi: cele de autoritate, de cooperare, de reprezentare, de control și de prestări servicii. Sistemul de relații în care sînt implicate autoritățile administrației publice se realizează atît în cadrul sistemului de administrație publică, precum și cu elemente exterioare lui.

7.2. Relații în cadrul sistemului de administrație publică

După cum a mai fost menționat, sistemul administrației publice reprezintă totalitatea autorităților administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale cu competență generală și cu competență de specialitate, precum și relațiile dintre aceste autorități care se stabilesc în procesul lor de funcționare. Între elementele sistemului administrației publice se realizează întreg spectrul de relații examinate mai sus. Pentru o mai clară înțelegere a relațiilor din cadrul sistemului de administrație publică, le vom clasifica în cîteva grupe de relații.

a) ***Relații în sfera administrației publice centrale***

Sfera administrației publice centrale reprezintă un segment al sistemului de administrație publică, în cadrul căruia se utilizează o gamă largă de relații.

Un prim grup de relații la acest nivel sînt relațiile dintre autoritatea de vîrf a administrației publice centrale, cum ar fi Guvernul și autoritățile administrației publice centrale de specialitate, ministerele, agențiile, serviciile, birourile și alte autorități centrale de specialitate. Aceste relații sînt relații de autoritate, deoarece Guvernul este abilitat cu funcția de a exercita conducerea generală a administrației publice, inclusiv a administrației publice centrale de specialitate, și în exercitarea acestei funcții emite acte juridice obligatorii pentru aceste instituții. Aceasta presupune subordonarea autorităților administrației publice centrale de specialitate față de Guvern și dreptul acestuia de a controla activitatea acestor instituții. Din aceasta rezultă că aceste relații mai sînt și relații de control.

Un al doilea grup de relații la acest nivel sînt relațiile dintre ministere și dintre celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate. În virtutea faptului că aceste instituții sînt de același tip, relațiile între ele sînt relații de cooperare.

Luînd în considerare că autoritățile administrației publice centrale de specialitate promovează politica de stat într-o anumită ramură, ele sînt abilitate și cu unele funcții de control în ramura dată, care se răsfrîng, în anumite

condiții, și asupra relațiilor dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate. Cooperarea interramurală determină și existența, între aceste instituții, a relațiilor de reprezentare și a relațiilor de prestări servicii.

b)Relații în sfera administrației publice locale

Administrația publică locală reprezintă un subsistem autonom din cadrul sistemului administrației publice și aceasta determină, în mare măsură, și sistemul de relații existente între autoritățile administrației publice de acest nivel.

Un prim grup de relații la acest nivel îl reprezintă relațiile dintre autoritățile deliberative și executive, cum ar fi, de exemplu, relațiile dintre consiliul local și primar, consiliul raional și președintele raionului.

Luînd în vedere că consiliul local este o autoritate deliberativă, iar primarul una executivă, am putea vorbi, într-un anumit sens, de existența, între cele două autorități, a relațiilor de autoritate. Aceasta se confirmă și prin faptul că deciziile consiliului local sînt obligatorii pentru executare de către primar. Între aceste două autorități mai există relații de control, precum și relații de colaborare, care rezultă din atribuțiile exercitate de către ele. Asemănătoare cu acestea sînt și relațiile dintre consiliul raional, ca autoritate deliberativă, și președintele raionului, ca autoritate executivă.

Un al doilea grup de relații îl constituie relațiile dintre autoritățile administrației publice locale cu competență generală, de primul și de al doilea nivel, adică dintre consiliul local, consiliul raional, primar, președintele raionului, pe de o parte, și serviciile locale descentralizate de specialitate, pe de altă parte. Aceste relații sînt de autoritate, dat fiind faptul că serviciile nominalizate sînt subordonate ierarhic instituțiilor respective, care le stabilesc sarcinile și le controlează activitatea.

Al treilea grup de relații din administrația publică locală sînt relațiile dintre autoritățile administrației publice locale de nivelul unu și de nivelul doi. Întrucît aceste autorități activează în baza principiului autonomiei locale, între ele există relații de cooperare. Ele colaborează în soluționarea problemelor ce țin de satisfacerea intereselor comunităților din unitățile administrativ-teritoriale primare și intermediare, respectînd prevederile legale și executînd deciziile autorităților ierarhic superioare.

c) ***Relații dintre administrația publică centrală și administrația publică locală***

Relațiile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală reprezintă raporturile care determină forma de organizare a administra-

ției publice, fie centralizată ori descentralizată. În sistemele centralizate aceste relații sînt în exclusivitate relații de autoritate, bazate pe o subordonare strictă a autorităților administrației publice locale față de autoritățile administrației publice centrale. În sistemele descentralizate aceste relații reprezintă o varietate de raporturi care rezultă din particularitățile funcționării în regim de autonomie a autorităților administrației publice locale. Ele pot fi de autoritate, de control, de cooperare, precum și de reprezentare.

Astfel, relațiile dintre autoritatea de vîrf a administrației publice centrale, cum este Guvernul, și autoritățile administrației publice locale cu competență generală, de nivelul unu și nivelul doi, sînt relații de autoritate, generate de competența pe care o are Guvernul de a exercita conducerea generală a administrației publice.

În această calitate Guvernul emite acte juridice obligatorii pentru autoritățile locale respective și efectuează, prin Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, controlul de legalitate, iar în cazul atribuțiilor delegate, prin organele abilitate, și controlul de oportunitate a deciziilor adoptate de autoritățile administrației publice locale. Vom sublinia, că autoritatea Guvernului asupra organelor locale cu competență generală trebuie exercitată strict în limitele legii și cu respectarea întocmai a prevederilor autonomiei locale. Aceasta înseamnă că relațiile de autoritate, în cazul dat, poartă un caracter limitat.

Asemănătoare sînt și relațiile dintre Guvern și autoritățile administrației publice locale de specialitate. Relațiile de autoritate, în acest caz, sînt determinate de structura unitară a administrației publice și de dreptul de control general pe care îl are autoritatea de vîrf a administrației publice, exercitat direct sau prin organele sale desconcentrate în teritoriu.

Un alt grup de relații îl reprezintă relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate, cum ar fi: ministerele, agențiile, serviciile, birourile și alte autorități de acest tip și autoritățile administrației publice locale cu competență generală. Întrucît aceste autorități sînt situate în subsisteme diferite, determinate de criteriul fundamental al competențelor, relațiile dintre ele sînt relații de cooperare. În unele cazuri aceste relații pot fi relații de control, determinate de delegarea pe care o au unele autorități ale administrației publice centrale de specialitate de a controla o anumită activitate exercitată de autoritățile administrației publice locale respective.

După cum putem observa, atît la nivelul administrației publice centrale, cît și la nivelul administrației publice locale, precum și în procesul de interacțiune dintre administrația publică centrală și administrația publică

locală se folosește întreaga gamă a tipurilor de relații: de autoritate, de cooperare, de control, de reprezentare, de prestări servicii. Aceasta depinde de locul și rolul fiecărei autorități în sistemul administrației publice și de modalitățile de interacțiune cu alte autorități publice.

7.3. Relațiile organelor administrației publice cu elemente exterioare sistemului de administrație

Alături de relațiile din cadrul sistemului, autoritățile administrației publice mai sînt implicate și în relații cu elemente exterioare acestui sistem. La ele se referă relațiile cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă, relațiile cu autoritățile publice care exercită puterea judecătorească, relațiile cu organizațiile nonguvernamentale, relațiile autorităților administrației publice cu cetățenii. Să examinăm fiecare dintre aceste categorii de relații.

a) *Relațiile administrației publice cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă*

Relațiile administrației publice cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă trebuiesc examinate prin prisma principiului separației și colaborării puterilor în stat. În acest sens, relațiile respective au particularitățile lor.

Astfel, Guvernul ca autoritate de vîrf a puterii executive și responsabil de conducerea generală a administrației publice, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, nu poate să se afle în relații de autoritate ierarhică cu autoritatea care exercită puterea legislativă. Aceste relații sînt, în primul rînd, de cooperare și au ca obiectiv realizarea politicii interne și externe a țării.

Ele mai sînt și relații de control, determinate de dreptul Parlamentului de a exercita controlul parlamentar asupra activității Guvernului și de a-i retrage, în anumite circumstanțe prevăzute de Constituție, încrederea acordată, ceea ce înseamnă, de fapt, demiterea lui.

Un al doilea grup de relații din această sferă sînt relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile care exercită puterea legislativă. Aceste relații, de asemenea, sînt relații de colaborare și de control, realizate fie direct între aceste instituții, fie indirect, adică prin Guvern. Ele îmbracă o gamă întreagă de modalități, cum ar fi întrebările, interpelările adresate de către Parlament acestor autorități,

precum şi dările de seamă care pot fi prezentate de ele în faţa Parlamentului la solicitarea acestuia.

Al treilea grup de relaţii la acest compartiment îl reprezintă relaţiile dintre autorităţile administraţiei publice locale prin care se realizează autonomia locală la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale şi autorităţile care exercită puterea legislativă. Pornind de la esenţa autonomiei locale realizată în condiţiile descentralizării administrative, aceste relaţii sînt relaţii de colaborare şi de control.

b) ***Relaţiile administraţiei publice cu autorităţile care exercită puterea judecătorească***

Relaţiile dintre autorităţile administraţiei publice şi autorităţile care exercită puterea judecătorească derivă, de asemenea, din principiul separaţiei şi colaborării puterilor în stat. Avînd funcţii diferite, dar contribuind, prin acţiunile desfăşurate la satisfacerea intereselor oamenilor, aceste două tipuri de autorităţi, în activitatea practică de zi cu zi, îşi conjungă eforturile întru asigurarea legalităţii şi creării unui mediu favorabil de convieţuire umană.

În virtutea acestui fapt, relaţiile dintre aceste autorităţi sînt relaţii de colaborare. Între ele pot interveni şi relaţii de control, care rezultă din dreptul unor autorităţi ale administraţiei publice de a efectua controlul unei autorităţi judecătoreşti, cum ar fi, de exemplu, controlul activităţii financiare a acesteia. Controlul poate fi efectuat, în condiţiile legii, şi din partea unei autorităţi judecătoreşti de contencios administrativ asupra activităţii unei autorităţi a administraţiei publice privind asigurarea legalităţii deciziilor adoptate de această autoritate.

c) ***Relaţiile administraţiei publice cu organizaţiile nonguvernamentale***

În condiţiile de democratizare a societăţii şi de amplificare a iniţiativei civice un rol tot mai mare revine organizaţiilor nonguvernamentale, care îşi asumă anumite responsabilităţi privind organizarea vieţii comunitare. În virtutea caracterului nonstatal al acestora, autorităţile administraţiei publice întreţin cu aceste organizaţii relaţii de cooperare şi de reprezentare.

Relaţiile de cooperare presupun excluderea subordonării organizaţiilor nonguvernamentale autorităţilor administraţiei publice. În condiţiile prevăzute de lege, autorităţile administraţiei publice colaborează cu organizaţiile nonguvernamentale pe principii de parteneriat, folosind pe larg posibilităţile acestora de a se include în soluţionarea multor probleme ale comunităţii.

d) ***Relaţiile administraţiei publice cu cetăţenii***

Misiunea administraţiei publice este de a satisface, prin ceea ce face, interesele membrilor comunităţii umane. În exercitarea acestei misiuni, administraţia publică întreţine cu cetăţenii tot ansamblul de relaţii: de autoritate, de cooperare, de control, de prestări servicii, de reprezentare.

Relaţiile de autoritate, de exemplu, sînt determinate de dreptul autorităţilor administraţiei publice de a-şi impune voinţa sa unilaterală cetăţenilor prin adoptarea deciziilor obligatorii pentru aceştia. Aceste acţiuni ale autorităţilor administraţiei publice rezultă din atribuţiile cu care ele sînt abilitate prin lege.

Relaţiile de cooperare dintre administraţia publică şi cetăţeni sînt cele mai voluminoase. Prin aceste relaţii se asigură, de fapt, participarea cetăţenilor la realizarea afacerilor publice, inclusiv la procesul decizional. Relaţiile de cooperare cu cetăţenii pot fi realizate pe cale directă, cînd cetăţenii în mod individual ori grupaţi în anumite echipe participă la realizarea unor sarcini promovate de administraţia publică, sau pe cale indirectă, cînd cetăţenii sprijină acţiunile administraţiei publice fără a participa nemijlocit la aceste acţiuni.

Relaţiile de control derivă din dreptul autorităţilor administraţiei publice de a controla executarea de către cetăţeni a prevederilor legislaţiei, precum şi a propriilor decizii, care prevăd participarea cetăţenilor în anumite acţiuni. Aceasta se referă la achitarea de către cetăţeni către administraţia publică a anumitor prestaţii, cum ar fi, de exemplu, plata diferitelor categorii de impozite, taxe şi altele.

Relaţiile de prestări servicii presupun organizarea de către autorităţile administraţiei publice a unor servicii, care, fiind puse la dispoziţia cetăţenilor, le satisface unele necesităţi materiale şi spirituale. Acest tip de relaţii se realizează între toate autorităţile administraţiei publice şi cetăţeni, dar îndeosebi se manifestă la nivelul administraţiei publice locale, în special, a celui de nivelul unu, care este situată cel mai aproape de cetăţeni şi cunoaşte cel mai bine doleanţele acestora.

Relaţiile de reprezentare dintre autorităţile administraţiei publice şi cetăţeni se realizează prin mai multe forme. Cetăţenii pot delega, în anumite circumstanţe, reprezentanţii lor, fie direct în autorităţile administraţiei publice, fie în diferite formaţiuni de lucru, create regulamentar de către autorităţile administraţiei publice, în scopul soluţionării anumitor probleme. Aceasta permite membrilor comunităţii de a promova mai hotă-

rît interesele cetăţenilor, iar autorităţilor administraţiei publice – de a ţine seama mai bine de doleanţele acestora.

Prin urmare, relaţiile dintre administraţia publică şi cetăţeni au o gamă largă de manifestare şi sînt o expresie de conjugare a eforturilor pentru satisfacerea reciprocă a intereselor promovate de autorităţile administraţiei publice, pe de o parte, şi de către cetăţeni, pe de altă parte. În condiţiile democratizării societăţii şi instituirii statului de drept are loc armonizarea acestor interese, ceea ce constituie şi o cale de sporire a eficienţei activităţii administrative.

7.4. Interdependenţa dintre formele de organizare a administraţiei publice, gradul de democratizare a societăţii şi tipurile de relaţii existente în administraţia publică

Sistemul şi tipurile de relaţii examinate mai sus prin esenţa lor sînt universale, adică sînt caracteristice pentru orişice sistem administrativ. Dar raporturile proporţionale dintre diferite tipuri de relaţii depind de mai mulţi factori.

În primul rînd, această proporţie depinde evident de *forma de organizare a administraţiei publice.* Pentru organizarea centralizată a administraţiei publice este caracteristică folosirea cu preponderenţă a relaţiilor de autoritate şi a relaţiilor de control. Aceasta generează sisteme autoritare sau chiar totalitare de administraţie, cînd totul se decide de un centru prestabilit, căruia i se subordonează rigid toate verigile administraţiei publice.

Pentru organizarea descentralizată a administraţiei publice este proprie folosirea cu preponderenţă a relaţiilor de cooperare, de reprezentare, astfel sporind rolul şi iniţiativa fiecărei verigi administrative, mai ales a celei de nivel local şi a celei de nivel intermediar. Aceasta generează sisteme mai eficiente de administraţie publică, bazate pe delegare de atribuţii de la autorităţile administraţiei publice centrale spre autorităţile administraţiei publice locale.

În al doilea rînd, proporţia dintre diferite tipuri de relaţii depinde şi de *gradul de democratizare a societăţii.* Într-o societate cu un grad redus de democratizare, care îşi găseşte expresie în imperfecţiunea instituţiilor politice şi administrative, într-un activism insuficient al societăţii civile, accent se pune pe relaţiile de autoritate, ignorîndu-se relaţiile de cooperare.

Într-o societate cu un grad înalt de democratizare, accent se pune pe includerea activă în procesul administrativ, pe calea abilitării cu competenţe şi atribuţii largi, a autorităţilor administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, îndeosebi din cele primare. Nucleul relaţiilor într-un aşa sistem de administraţie îl constituie relaţiile de colaborare, reprezentare şi prestări servicii.

Sistemul administraţiei publice se află permanent în evoluţie şi dezvoltare. Modificările din sistemul politic influenţează implicit organizarea administraţiei publice şi, respectiv, sistemul de relaţii din administraţia publică.

Căile de armonizare a relaţiilor din administraţia publică, atît în cadrul sistemului, precum şi cu elemente exterioare lui, ţin de: democratizarea sistemului politic al societăţii; implementarea principiilor democratice de administrare; susţinerea tendinţelor de descentralizare administrativă; sporirea culturii politice şi administrative a angajaţilor din administraţia publică; ajustarea legislaţiei administrative la standardele europene; reevaluarea rolului statului în exercitarea puterii şi creşterea rolului administraţiei publice locale în procesul administrativ; consolidarea societăţii civile capabile să coopereze cu autorităţile administraţiei publice în exercitarea administraţiei.

Prin urmare, sistemul de relaţii în administraţia publică este destul de complex şi constituie un component-cheie al sistemului. De felul cum se utilizează tipurile de relaţii, în cadrul sistemului şi cu elemente exterioare lui, depinde, în mare măsură, gradul de eficienţă a administraţiei publice.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de sistem de relaţii în care sînt implicate organele administraţiei publice.
2. Clasificaţi tipurile de relaţii din sfera administraţiei publice.
3. Exemplificaţi şi explicaţi tipurile de relaţii din sfera administraţiei publice centrale.
4. Enumeraţi şi comentaţi tipurile de relaţii din sfera administraţiei publice locale.
5. Numiţi în ordinea priorităţii tipurile de relaţii practicate între autorităţile administraţiei publice centrale şi locale în condiţiile descetralizării şi desconcentrării administrative.
6. Identificaţi tipurile de relaţii ale administraţiei publice cu elemente exterioare sistemului de administraţie.

7. Caracterizaţi particularităţile relaţiilor administraţiei publice cu autorităţile publice care exercită puterea legislativă.

8. Analizaţi relaţiile administraţiei publice cu organizaţiile nonguvernamentale.

9. Evidenţiaţi şi enumeraţi în ordinea priorităţii tipurile de relaţii ale administraţiei publice cu cetăţenii.

10. Argumentaţi interdependenţa dintre formele de organizare a administraţiei publice, gradul de democratizare a societăţii şi tipurile de relaţii existente în administraţia publică.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.249-272.
2. **Ioan Alexandru,** *Structuri, mecanisme şi instituţii administrative,* vol.I, Bucureşti, 1996, pag.99-109.
3. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.258-274.
4. **Mihail Platon,** *Introducere în ştiinţa administraţiei publice,* Chişinău, 1999, pag.243-260.
5. **Aurel Sîmboteanu,** *Administraţia publică centrală,* Chişinău, 1998, pag.21-24.
6. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administraţiei publice: aspecte instituţionale şi funcţionale //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2001, nr.l, pag.19-30.
7. **Aurel Sîmboteanu,** *Cincisprezece ani de independenţă: dimensiunile ajustării administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene //* Caietul Ştiinţific nr.l al ISAM, Chişinău, 2006, pag.92-99.
8. **Ion Spătari,** *Considerente privind relaţiile Prefectului cu alte autorităţi publice //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2000, nr.2, pag.111-116.
9. **Ioan Vida,** *Puterea executivă şi administraţia publică,* Bucureşti, 1994.

VIII. PRINCIPIILE ŞI FUNCŢIILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

„Administraţia publică se cere a fi organizată fundamentat, pe principii şi metode ale bunei guvernări, consacrate internaţional în ţările democratice şi prospere"

Traian Herseni

Obiective:

Organizarea şi funcţionarea administraţiei publice are loc în baza anumitor principii sub formă de idei călăuzitoare, cunoaşterea cărora va contribui la:

- *perceperea legităţilor de organizare şi funcţionare a administraţiei publice,clasificarea şi specificarea principiilor după sfera şi modalităţile lor de manifestare;*

- *conştientizarea proceselor ce derivă din aplicarea principiilor generale ale administraţiei publice ca bază metodologică a activităţii administrative;*

- *identificarea particularităţilor principiilor speciale ale administraţiei publice utilizate în domeniile de organizare şi conducere, metodele de activitate folosite în sfera administrativă;*

- *clasificarea funcţiilor administraţiei publice, explicarea şi argumentarea conţinutului acestora şi analiza pîrghiilor de implementare a lor.*

8.1. Noţiunea de principiu. Suporturile şi tipologia principiilor administraţiei publice

Administraţia publică este organizată şi funcţionează în baza anumitor principii. Prin noţiunea de principiu se subînţelege o teză iniţială, o idee călăuzitore, conducătoare, o regulă fundamentală de organizare şi activitate.

Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice constituie, în acest sens, acele teze iniţiale, călăuzitoare, conducătoare şi reguli fundamentale care îi asigură eficienţa. Principiile actuale ale administraţiei publice au la bază cîteva suporturi.

În primul rînd, principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice decurg din spiritul *valorilor generale ale democraţiei*. Valorile-principii universale cum sînt libertatea, egalitatea, suveranitatea poporului au fost acumulate şi formate pe parcursul secolelor, o dată cu evoluţia istorică a popoarelor. Multe concepţii contemporane tălmăcesc aceste valori mai pe larg, adăugînd la ele aşa valori ca drepturile omului, supremaţia legii, echitatea socială, pluralismul. Alcătuind în totalitatea lor o viziune modernă a dezvoltării societăţii, valorile general-umane servesc drept suport esenţial al principiilor administraţiei publice.

Un alt suport important al principiilor actuale ale administraţiei publice este *tradiţia istorică naţională a administraţiei*[39]. Evoluţia formelor istorice de administrare în Moldova ne mărturiseşte că, deşi destul de convenţional pentru etapa iniţială a statului moldovenesc, totuşi putem defini două domenii ale sistemului de administrare ce se constituia pe parcurs - administraţia centrală a statului şi sistemul de administraţie locală. Satele ca cele mai vechi unităţi teritoriale erau administrate de persoane alese de săteni (juzi). Administrarea oraşelor (tîrgurilor) se efectua de consilii alese anual. Caracterul eligibil al acestor organe ne vorbeşte despre tradiţiile democratice naţionale, avînd, desigur, specificul perioadelor istorice respective.

Structurile administraţiei publice locale şi centrale din Moldova istorică foloseau în activitatea lor şi alte elemente care prin natura lor aveau caracter democratic. Esenţa problemei abordate rezidă în faptul că cele mai progresiste modele de administrare din lume au la bază, de rînd cu alţi

[39] M. Platon, S.Roşca, A. Roman, T. Popescu, *Istoria administraţiei publice din Moldova*, Chişinău, 1999.

factori, şi tradiţia istorică. În această ordine de idei, un suport al principiilor actuale de organizare şi funcţionare a administraţiei publice îl constituie tradiţia istorică naţională.

Un alt suport al acestor principii îl constituie *experienţa altor state*, acumulată în sfera de organizare şi funcţionare a administraţiei publice. Dacă e să vorbim despre raporturile dintre diferitele niveluri ale administraţiei publice, atunci această experienţă îşi găseşte expresie în Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale, adoptată de Consiliul Europei în 1985[40]. Acest document dezvăluie esenţa autonomiei locale, prevede atribuirea drepturilor administrării comunităţilor locale, organelor reprezentative ale acestora, recunoaşterea colectivităţilor locale ca subiecte ale administrării, acordarea competenţelor exclusive organelor administraţiei locale, posedarea mijloacelor financiare de către aceste organe pentru exercitarea atribuţiilor ce le revin. Principiile administraţiei publice locale din ţara noastră decurg din conţinutul Cartei europene şi aceasta înseamnă că ele reflectă nivelul modern al democraţiei în sfera puterii, dirijării, drepturilor omului.

Administraţia publică trebuie să servească relaţiile sociale pornind de la dinamica lor concretă. În acest sens, menţionăm că fiecare popor trebuie să-şi făurească o administraţie publică proprie, iar limitele şi caracterul acestei administraţii vor depinde de regimul politic al statului respectiv, de relaţiile economice dominante şi, desigur, după cum a fost menţionat mai sus, de istoria şi tradiţiile poporului, care îşi găsesc reflectare în principiile administraţiei.

Formularea principiilor administraţiei publice contribuie la determinarea, la modul general, a direcţiilor concrete ale politicii de stat în domeniul respectiv. Acest fapt reprezintă utilitate teoretică şi practică, deoarece formularea şi aplicarea principiilor asigură dezvoltarea ştiinţei administraţiei, precum şi o judicioasă organizare şi funcţionare a administraţiei publice.

Întrucît administrarea nu este un scop în sine, formularea principiilor administraţiei publice şi implementarea lor adecvată în fiecare situaţie stă la baza rezolvării sarcinilor ei concrete şi trebuie să faciliteze realizarea obiectivului fundamental al satisfacerii interesului general. Pe de altă parte, activitatea administraţiei publice, fiind după natura sa o activitate comp-

[40] *Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale*, Versiunea română, germană şi ungară, Strasburg, 1993.

lexă, presupune şi existenţa unor trăsături specifice ale diferitor domenii de activitate. Pornind de la aceasta, formularea principiilor administraţiei publice trebuie să faciliteze realizarea acestor obiective specifice şi satisfacerea intereselor generate de ele.

Reieşind din cele expuse mai sus, deosebim două categorii de principii:

- *principii generale* sau *fundamentale,* care stau la baza întregii activităţi administrative a statului şi a colectivităţilor locale şi au ca scop facilitarea realizării obiectivului fundamental al satisfacerii interesului general;
- *principii speciale,* care se aplică numai în anumite domenii de activitate ale administraţiei publice, cum ar fi organizarea, conducerea, utilizarea metodelor de activitate, sau sînt aplicate în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice de diferite niveluri, cum ar fi, de exemplu, administraţia publică locală.

În continuare vom examina aceste două categorii de principii evidenţiind particularităţile fiecăreia din ele.

8.2. Principiile generale ale administraţiei publice

Activitatea administraţiei publice, care, de fapt, este subordonată realizării doleanţelor şi necesităţilor omului, este organizată şi funcţionează în baza principiilor generale ale ştiinţei administraţiei ce stau la baza întregii activităţi administrative a statului şi a colectivităţilor locale. Aceste principii formează un cadru teoretic şi metodologic pentru administraţia publică, permit abordarea complexă a oricăror probleme din această sferă şi sînt utile în activitatea practică a autorităţilor administraţiei publice.

Principiul suveranităţii naţionale este unul din principiile fundamentale care reiese din articolul 2 al Constituţiei Republicii Moldova şi prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului şi se exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formaţiune obştească nu poate exercita puterea de stat în numele propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Dacă primele două elemente definitorii ale statului, *teritoriul şi populaţia,* consideră Ioan Alexandru[41], au un caracter obiectiv-material, atunci

[41] Ioan Alexandru, *Structuri, mecanisme şi instituţii administrative*, vol.I, Bucureşti, 1996, pag.56.

cel de-al treilea element esenţial, *suveranitatea naţională,* are un caracter subiectiv-voliţional şi înseamnă că dreptul de comandă aparţine naţiunii. Dacă în cazul referendumului sîntem în prezenţa unei forme de guvernare directă de către popor, apoi în cazul exercitării suveranităţii naţionale prin organele sale reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă, ceea ce înseamnă că poporul deleagă dreptul de guvernare unor organe reprezentative.

Dreptul delegat de a fi reprezentat oferă organului reprezentativ un aspect colectiv. Aceasta decurge din caracterul electiv al autorităţilor publice reprezentative. Prin alegeri autorităţile învestite cu dreptul de a guverna în numele poporului obţin calitatea de a fi reprezentative şi publice.

Autorităţile publice reprezentative se mai evidenţiază şi printr-o competenţă materială absolută. Acest caracter este şi el legat indisolubil de noţiunea de suveranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuşi, de a fi stăpîn pe soarta sa, autorităţile care-l reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuţiilor, fiind limitate doar de constituţie şi de lege. La aceasta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite atribuţiile lor permanent. Aceasta este posibil numai asigurîndu-se stabilitatea autorităţilor reprezentative prin reglementare constituţională, legitimîndu-se astfel actul de exercitare a puterii publice.

Principiul separaţiei şi colaborării puterilor este fixat în art.6 al Constituţiei Republicii Moldova. El se deduce şi din delimitarea competenţelor şi atribuţiilor între autorităţile publice atît pe orizontală, în puterea legislativă, executivă şi judecătorească, cît şi pe verticală, între autorităţi ale administraţiei publice centrale şi autorităţi ale administraţiei publice locale.

Separaţia puterilor în stat este considerată o necesitate a democratizării vieţii politice în orice sistem de guvernămînt, fie monarhic, fie republican. Privind la evoluţia istorică a acestui principiu pînă la formularea definitivă şi aplicarea lui, se pot evidenţia mai multe etape. Problema separaţiei puterilor în stat şi raporturile dintre ele s-a pus deja din antichitate de istoricii Herodot, Tucidide, Xenofon, filosofii Platon, Euripide, care ne-au lăsat dovezi şi reflecţii despre organizarea puterilor şi începuturile divizării ei în Sparta şi Atena.

Aceste probleme le întîlnim la Aristotel (384-322 î.Hr.), care a sugerat ideea separaţiei puterilor în stat descriind statul atenian. În lucrarea sa

„Politica" el menționează că „în orice stat sînt trei părți: adunarea generală, corpul magistraților și corpul judecătoresc"[42].

O concepție mai conturată îi aparține filosofului englez John Locke (1632-1704), care în lucrarea *„Schiță privind guvernarea civilă"* menționa că în stat sînt trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și cea federativă[43].

Părintele principiului separației puterilor în stat este considerat filosoful francez Charles Louis Montescquieu (1689-1755). În cartea sa *„Despre spiritul legilor"* arată că în fiecare stat sînt trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, care trebuie să fie separate în scopul înlăturării despotismului, asigurării echilibrului și armonizării forțelor sociale[44].

Acest principiu a fost considerat ca generator de libertăți politice, constituind unul din principiile de bază ale Constituției SUA din 1787, Constituției franceze din 1791. Mai tîrziu, acest principiu a fost preluat și de alte state. Aplicarea lui a suferit cu timpul unele modificări, trecîndu-se de la separația rigidă a puterilor la separarea lor prin colaborare.

Vom menționa, că sistemul sovietic de administrație n-a recunoscut principiul separației și colaborării puterilor în stat, contrapunîndu-i acestuia principiul unicității puterii, care a și generat un sistem totalitar de administrare.

În prezent, principiul separației și colaborării puterilor în stat a fost preluat și se implementează în toate țările care și-au ales calea democratică de dezvoltare. Astfel, Constituția Republicii Moldova în titlul III numit „Autoritățile publice" reglementează puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste trei puteri este învestită cu anumite prerogative, nici una din ele n-are posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcțională, o colaborare strînsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și că împiedice abuzul unei puteri față de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află

[42] Aristotel, *Politica, Cartea VI: Despre democrație și oligarhie. Despre cele trei puteri în stat*, Capitolul XI, pag.204, Oradea, Editura ANTET, 1996.

[43] Bagdasar N., Bogdan Virgil, Narly C., *Antologie filosofică – filosofii străini*, Chișinău, 1996, pag.282.

[44] Marin Voiculescu, *Istoria doctrinelor politice, București*, 1992, pag.95-97.

mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele[45].

Principiul legalității presupune supremația Constituției și legalității. Anume legea fundamentală stabilește principiile, modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice, și raporturile dintre aceste autorități și cetățeni. Toate organele publice, cît și funcționarii care activează în ele, sînt obligați nu numai ei înșiși să respecte legile, dar să asigure respectarea lor de către cetățeni.

Întreaga activitate a administrației publice, inclusiv aplicarea principiilor sale, urmează să se efectueze într-un cadru legal și să decurgă din celelalte acte normative pe care ea le execută. Acest principiu formează cadrul activității autorității statului în limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile și libertățile omului și înseamnă subordonarea tuturor activităților autorităților publice voinței supreme a națiunii consemnată în principiile și normele pactului fundamental statuat în Constituție.

Dacă pentru puterea legislativă voința juridică supremă în care trebuie să se încadreze propria activitate este Constituția, pentru celelalte activități ale statului exercitate prin puterea executivă și cea judecătorească, cadrul de legalitate peste care nu se poate trece, îl constituie atît Constituția, cît și legile.

Într-un stat de drept, aplicarea acestui principiu este obligatorie, în acest mod asigurîndu-se legalitatea și realizarea unei administrări raționale și eficiente, la un nivel calitativ superior, în interesul cetățenilor și întregii societăți.

E de menționat că în perioada de tranziție de la un stat totalitar la un stat democratic, etapă prin care trece actualmente Republica Moldova, aplicarea principiului legalității se confruntă cu multe dificultăți. Este foarte răspîndit nihilismul juridic. Administrația publică suferă nu numai din cauza lipsei de legi, dar și din cauza necunoașterii legislației în vigoare și, respectiv, depășirii foarte lente, în legătură cu aceasta, a dificultăților de aplicare a lor. Necunoașterea prevederilor legilor, pe de o parte, și nedorința unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situație care duce la scăderea eficienței activității din partea autorităților administrației publice.

Pentru a avea o administrație publică rațională și eficientă, se cere a aplica în întregime principiul legalității. Aplicarea lui ține să asigure egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără

[45] Boris Negru, *Caracterul autorităților publice* // Administrarea publică, 1997, nr.1, pag.23-27.

privilegii şi discriminări. Autorităţile administraţiei publice sînt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieţii economice, politice, juridice, sociale şi culturale pentru toţi cetăţenii ţării fară deosebire de naţionalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau origine socială. În acest fel se garantează posibilitatea participării tuturor cetăţenilor la viaţa politică, economică, socială şi culturală.

Principiul priorităţii şi garantării drepturilor personalităţii prevede că activitatea administraţiei publice trebuie să fie fundamentată pe baze morale, ca ceva obligatoriu, dar nu facultativ. Drepturile omului sînt o valoare supremă, toate autorităţile administraţiei publice poartă răspundere faţă de cetăţeni pentru respectarea lor. Aceasta decurge din prevederile constituţionale, conform cărora demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea reprezintă valori supreme şi sînt garantate.

Enunţarea acestui principiu are menirea să ducă la îmbunătăţirea activităţii administraţiei publice, dat fiind faptul că în fiecare moment administraţia publică este expusă unei mari tentaţii, şi anume, de a se considera pe ea însăşi ca propriul său scop, sistemul administrativ neavînd alte justificări, în faţa acelora care-l pun în mişcare, decît perfecţionarea funcţionării şi armonia mecanismelor sale. Democratizarea administraţiei trebuie să curme amplificarea acestei tentaţii, care are tendinţa de a deveni echivalentul administrativ al raţiunii de stat, depărtîndu-se astfel de interesul oamenilor care trebuie serviţi.

De aceea, administraţia publică şi angajaţii său nu trebuie să uite că existenţa lor constă în a servi. Dezvoltarea administraţiei publice nu poate fi concepută fară democraţie, dreptate şi morală în serviciul omului. Aceasta constituie prima misiune şi obligaţie a administraţiei publice. De aceea, orice funcţionar public în activitatea sa trebuie să fie animat de acest principiu general al administraţiei publice, de a servi omul, pe care urmează să-l aplice cu onestitate, în profunda sa semnificaţie.

Începînd cu anul 1997, în Republica Moldova funcţionează instituţia Avocatului parlamentar care are menirea să promoveze şi să apere drepturile şi libertăţile omului în conformitate cu tratatele şi convenţiile internaţionale la care statul nostru este parte[46].

[46] *Legea cu privire la avocaţii parlamentari* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 82-83.

Administraţia publică are misiunea de a servi fiecare om, precum şi colectivitatea în întregime, astfel satisfacînd interesul public. Desigur, suma intereselor individuale care compun interesul general are mai mare importanţă decît interesul unui singur om. De aceea, în activitatea sa administraţia publică este obligată să satisfacă interesul general, chiar sacrificînd drepturile şi interesele individuale atunci cînd interesul general impune o asemenea soluţie. Ierarhizarea satisfacerii cerinţelor sociale de către administraţia publică nu încalcă semnificaţia şi finalitatea principiului că administraţia publică este în serviciul omului, deoarece tocmai interesul acestuia impune să se dea prioritate satisfacerii interesului general.

Principiul unităţii poporului şi integrităţii teritoriale reiese din adevărul că unitatea este generată de egalitatea între cetăţeni şi serveşte ca un fundament al statului care recunoaşte şi garantează, prin Constituţie, dreptul tuturor cetăţenilor la păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase. Recunoaşterea pluralismului în societate serveşte drept o condiţie şi în acelaşi timp este o garanţie a democraţiei. Manifestarea pluralismului politic, cultural, religios trebuie să se desfăşoare în condiţiile legii. Partidele politice, asociaţiile culturale, comunităţile religioase sînt chemate să contribuie la definirea şi la exprimarea voinţei cetăţenilor, în domeniul respectiv, dar numai în condiţiile respectării suveranităţii naţionale, a integrităţii teritoriale, a ordinii de drept, principiilor democraţiei, asigurării unităţii poporului ca fundament al statului.

Alineatul unu al articolului 10 al Constituţiei stabileşte că Republica Moldova este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor ei. Aceasta presupune atît teoretic, cît şi practic integritatea teritorială a ţării. Asigurarea integrităţii teritoriale este o datorie a fiecărui cetăţean şi o sarcină importantă în activitatea autorităţilor publice. Analiza trecutului istoric ne mărturiseşte că spiritul integrităţii teritoriale a fost permanent prezent în evoluţia statalităţii noastre. Acest principiu are pentru Republica Moldova o semnificaţie deosebită la etapa actuală de dezvoltare cînd problemele depăşirii tendinţelor de dezmembrare teritorială şi asigurării unităţii poporului continuă să persiste în activitatea autorităţilor publice.

Garantul unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării, conform articolului 77 al Constituţiei, este Preşedintele Republicii Moldova. Realizarea acestei funcţii este într-o strînsă legătură cu exercitarea funcţiei de reprezentare şi depinde în mare măsură de modul utilizării unor aşa posibilităţi cum ar fi contracararea pe plan intern şi extern a acţiunilor care pot pune în pericol

atributele suverane ale țării. Evoluția conflictului și situația actuală din partea de Est a Republicii Moldova, necesitatea soluționării problemelor existente în această zonă demonstrează despre actualitatea principiului unității poporului și integrității teritoriale.

Principiul publicității și transparenței presupune asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături strînse între cetățeni și aceste organe. Articolul 34 al Constituției prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Norma constituțională mai prevede că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

Foarte important este ca mijloacele de informare publică, de stat sau private, să asigure informarea corectă a opiniei publice. Problemele transparenței administrative se cer a fi rezolvate astfel, încît să asigure un grad înalt de imparțialitate și obiectivitate. Numai în așa fel transparența va contribui la soluționarea corectă a sarcinilor atribuite acestor autorități. Principiul respectiv mai are și a doua latură de aplicare. Desigur, este foarte important ca cetățenii să fie informați despre activitatea autorităților publice. Dar nu mai puțin importantă este și informarea autorităților publice despre năzuințele și doleanțele cetățenilor. Aceasta se asigură în variate moduri, cum ar fi efectuarea sondajelor de opinii pe diverse probleme de interes comun, generalizarea propunerilor, sugestiilor expuse de cetățeni pe diferite căi, inclusiv folosirea dreptului constituțional de a se adresa autorităților publice prin petiții formulate în numele semnatarilor sau dreptul organizațiilor legal constituite de a se adresa cu petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Prin aceste mijloace cetățenii, colectivitățile umane contribuie la verificarea îndeplinirii deciziilor organelor administrației publice. În caz de necesitate, sub influența opiniei publice, poate avea loc corectarea deciziilor organelor administrației publice, aducerea lor în concordanță cu realitățile sociale aflate în continuă schimbare. Totodată, opinia publică poate să influențeze asupra inițierii, pregătirii și adoptării unor noi decizii în scopul soluționării problemelor apărute.

Realizarea principiului publicității și transparenței în deplina sa predestinație presupune un înalt nivel de cultură a cetățenilor, a colectivităților

umane, a autorităților publice, precum și a reprezentanților mijloacelor de informare în masă.

Prin urmare, principiile generale ale administrației publice, analizate mai sus, constituie un ansamblu de reguli fundamentale care determină modalitățile de organizare și funcționare a administrației publice în condițiile unei societăți democratice și a statului de drept.

8.3. Principiile speciale ale administrației publice

Principiile speciale ale administrației publice, spre deosebire de cele generale, se aplică numai în anumite domenii de activitate[47], cum ar fi organizarea, conducerea, metodele de activitate și altele. Ele au ca suport principiile generale ale științei administrației, se bazează pe ele și se aplică în domeniile respective conform particularităților acestor domenii de activitate.

Primul grup al principiilor speciale vizează ***organizarea*** administrației publice. Diversitatea formelor în activitatea de organizare a determinat cerința elaborării unei concepții de *organizare unitară* a administrației publice. Utilitatea teoretică și practică a unui asemenea principiu constă în faptul că evită tendințele divergente ce pot apărea în domeniul organizării din cauza numărului mare și variat al instituțiilor administrației publice. Elaborarea și aplicarea acestui principiu reiese din cerințele sociale, dat fiind faptul că o diversitate de organizare prezintă deficiențe în efectuarea proceselor de dirijare.

Pe de altă parte, nu putem absolutiza concepția de organizare unitară a administrației publice, deoarece instituțiile ei pot și trebuie să beneficieze de o anumită autonomie relativă, fiind capabile de autoreglare. Iată de ce în cadrul și în concordanță cu principiul de organizare unitară a administrației publice mai acționează principiul *autonomia de organizare*. Dacă instituțiile administrației publice n-ar avea o anumită autonomie, nu ar putea fi rațional organizate. La înființarea ori reorganizarea unei instituții a administrației publice, trebuie să se țină seamă de particularitățile funcțiilor pe care urmează să le exercite, de caracteristica și capacitatea substructurilor de a fi autoreglabile.

Respectarea principiului autonomiei în domeniul organizării științifice presupune stimularea caracteristicilor de autoreglare a organelor administ-

[47] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de Știința Administrației*, București, 1996, pag.137-152.

rației publice. Numai o corelare optimă a acestor două principii - de organizare unitară a administrației publice și autonomia de organizare - poate crea condiții favorabile pentru o activitate rațională și eficientă a administrației publice.

Al doilea grup al principiilor speciale se referă la ***conducerea*** administrației publice. În concordanță cu organizarea unitară se mai evidențiază un principiu special al administrației publice - *conducerea unitară*. În administrația publică, organizarea și conducerea urmează a fi înfăptuită în mod unitar. Realizarea unei concepții de conducere unitară este o cerință obligatorie în orice condiții și la toate nivelurile activității sociale.

Unitatea de gîndire și de acțiune nu este incompatibilă cu un schimb liber de păreri în cadrul căruia pot să apară și puncte de vedere diferite. Mai mult ca atît, în faza de elaborare a orientărilor și deciziilor trebuie asigurate condiții pentru dezbaterea amplă și aprofundată a problemelor, pentru realizarea unei largi confruntări a opiniilor și propunerilor pentru o fundamentare cît mai temeinică a soluțiilor ce urmează a fi adoptate. Dar o dată ce s-a ajuns la o concluzie și s-a adoptat o decizie, aceasta devine obligatorie pentru toți, chiar și pentru cei care au o altă părere. Această procedură corespunde principiilor fundamentale de organizare și conducere.

Pe de altă parte, conducerea unitară nu neagă participarea funcționarilor la conducerea instituțiilor administrației publice, ba, dimpotrivă, o presupune. Pornind de la aceasta, se poate formula principiul *participării funcționarilor la conducerea instituțiilor*. El presupune consultarea sistematică a acestora asupra stabilirii sarcinilor ce le revin. Pentru a crea un asemenea climat de colaborare, un conducător eficient cere, ori de cîte ori are posibilitatea, sugestii și propuneri de la subalterni. Această metodă are efecte psihologice profunde. Dacă funcționarii participă la elaborarea programului sau la adoptarea deciziilor, le consideră ca fiind personale și în consecință se simt răspunzători și de îndeplinirea lor.

În legătură cu aplicarea acestui principiu, se cere de menționat că funcționarii publici își îmbunătățesc rezultatele cu atît mai mult cu cît sînt mai bine informați asupra problemelor referitoare la realizarea sarcinilor. Comunicarea dă un sens atît acțiunilor realizate, cît și colaborării dintre conducere și funcționari.

Al treilea grup al principiilor speciale ține de ***metodele de activitate*** în administrația publică. În domeniul metodelor adecvate, utilizate pentru a satisface cerințele administraților, precum și interesul general, un loc

deosebit îl ocupă principiul special *definirea prealabilă a problemei de rezolvat*. E bine cunoscut că în administrația publică nu se poate ajunge la o decizie rațională și eficientă decît dacă problema care urmează a fi rezolvată este mai întîi exact definită. Metoda definirii prealabile constituie un imperativ, deoarece nu se poate rezolva judicios o problemă insuficient cunoscută sau eronat expusă. Aceasta înseamnă că, înainte de a se lua o decizie, trebuie să se formuleze precis definiția problemei respective pentru a ști ce anume urmează a fi rezolvat.

Dinamica vieții sociale pune în fața administrației publice noi probleme, din ce în ce mai complexe și mai imprevizibile, care nu mai pot fi rezolvate prin procedeele tradiționale oricît au fost ele de valoroase sau de eficiente la timpul lor. Astfel, se impune în mod necesar principiul special că *orice problemă nouă cere metode noi*. Acest principiu este foarte actual în timpul de față cînd administrația publică trece prin niște procese reformatoare foarte profunde, care cer o mare flexibilitate de gîndire și atitudine, o mentalitate nouă, curajoasă și inventivă. Pentru a se aplica o asemenea metodă modernă de administrare, este necesară o concepție fundamentată pe democrație, dreptate și morală, orientată la satisfacerea interesului general.

În condițiile în care în organele administrației publice se implementează metode noi de activitate, ele numaidecît trebuie să se refere și la raporturile dintre diferitele niveluri ale administrației. Optimizarea acestor raporturi se face pe calea delegării atribuțiilor și evitării unei supravegheri prea riguroase.

Delegarea atribuțiilor de către nivelurile de vîrf creează un climat favorabil pentru activitatea autorităților administrației publice și reprezintă un principiu special util pentru toate nivelurile ierarhice ale structurilor administrative. Prin posibilitatea acordată funcționarilor de a lua măsuri, în cadrul atribuțiilor lor, aceștia devin mult mai interesați și mai responsabili, față de ei și colectiv, pentru obținerea unor rezultate bune.

Metoda delegării atribuțiilor trebuie înțeleasă ca o formă de colaborare a funcționarilor publici situați pe diferite trepte ierarhice. O asemenea metodă are avantajul de a-l degreva pe conducător de o serie se sarcini, dîndu-i posibilitatea să-și utilizeze timpul mai rațional, pentru studierea unor probleme care solicită o pregătire superioară în cadrul instituției. Totodată, delegarea atribuțiilor constituie o metodă de a stimula

pe tinerii funcționari, de a le descoperi capacitățile în domeniul de organizare și a-i pregăti pentru funcții de conducere.

Un alt grup de principii îl reprezintă ***principiile administrației publice locale,*** care stau la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice de acest nivel. În acest sens, ele pot fi atribuite la pincipiile speciale ale administrației publice, dar care sînt fundamentate constituțional.

Astfel, articolul 109 al Constituției Republicii Moldova prevede că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii: *autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.*

Principiile nominalizate presupun că competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și integre. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o autoritate centrală sau regională decît numai în cadrul legii. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cît posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.

După cum observăm, principiile speciale ale administrației publice se aplică în organizarea, conducerea, precum și în utilizarea metodelor de activitate a organelor administrației publice. Numai aplicarea lor concomitentă poate asigura un nivel eficient de activitate a administrației publice. Ele sînt recomandabile atît pentru administrația publică centrală, cît și pentru administrația publică locală.

În concluzie, vom menționa că edificarea unui sistem nou de administrație este de neconceput fară elaborarea și implementarea unor principii noi de organizare și funcționare a administrației publice. Aceste principii reflectă o stare calitativ nouă a societății bazate pe democrație, pluralism, diversitate. Atît principiile generale ale administrației publice care stau la baza întregii activități administrative a statului și a colectivităților locale, precum și cele speciale, inclusiv principiile administrației publice locale, formează în totalitatea lor baza metodologică de activitate a administrației publice și de edificare a unui sistem modern de administrație.

8.4. Funcțiile administrației publice, clasificarea și conținutul lor

Într-o strînsă legătură cu principiile sînt și funcțiile administrației publice. Prin noțiunea de funcție se subînțelege un cerc de obligațiuni, sarcini

pe care le exercită o autoritate a administrației publice ori sistemul administrației publice luat în ansamblu. Ele reiese din sarcinile care stau în fața administrației publice, care la rîndul lor sînt determinate de destinația ei pentru realizarea valorilor politice în scopul satisfacerii necesităților membrilor societății. Se disting două grupuri de funcții: funcții de conducere și organizare, și funții de prestație.

Funcțiile *de conducere și organizare* sînt consecințe ale funcției tradiționale a statului de a reglementa activitatea membrilor societății și constituie o activitate cu caracter de dispoziție prin care se organizează executarea legilor în diferite domenii ale vieții sociale. Ele presupun elaborarea politicilor publice, administrarea acestor politici, precum și exercitarea funcțiilor cu caracter reglatoriu și de control asupra realizării lor.

Funcțiile *de prestație* derivă din funcțiile statului menite să asigure membrii societății cu diferite servicii pentru satisfacerea necesităților materiale și spirutuale. Ele presupun activități de suport tehnic, informațional, metodic, documentar, precum și activități de prestări servicii în diferite domenii.

Funcțiile menționate pe care le exercită administrația publică sînt într-o strînsă legătură cu locul pe care ea îl ocupă în sistemul social. Caracterizînd administrația publică drept o activitate în primul rînd organizatorică, putem menționa poziția de intermediar pe care o are între planul conducerii politice și planul unde aceste valori politice se realizează[48]. Această poziție intermediară nu exclude activitatea de conducere a administrației publice, ci dimpotrivă, o presupune în anumite domenii și direcții de activitate. Pornind de la aceasta, vom afirma că activitatea de conducere realizată de către administrația publică se desfășoară la un nivel subordonat conducerii din Parlament, dar superior conducerii ce se realizează la nivelul agenților de diferite profiluri.

Funcțiile care țin de poziția pe care o au autoritățile administrației publice în raport cu puterea politică în calitate de mecanism intermediar de execuție sînt:

- *Funcția de pregătire a deciziilor politice și de participare la adoptarea lor.* În exrcitarea acestei funcții, Guvernul, ca organ care înfăptuiește conducerea generală a adminisrației publice, are dreptul la inițiativă legislativă pregătind proiecte de legi pe care le propune Parlamentului

[48] Ioan Alexandru, *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, vol.I, București, 1996, pag.45-50.

pentru adoptare. În aşa fel, Guvernul participă la elaborarea politicilor publice. De regulă, reprezentanţii Guvernului participă la procesul de discutare a proiectelor de legi prezentate, exprimîndu-şi opiniile. Această modalitate de pregătire a deciziilor politice lărgeşte posibilităţile de participare în acest proces de mare răspundere a acelor organe care urmează să organizeze ulterior implementarea lor.

- *Funcţia de organizare şi asigurare a executării deciziilor politice.* Menţionăm că aceasta, fiind una din cele mai voluminoase funcţii ale administraţiei publice, se realizează folosind o mulţime de metode şi forme de activitate, începînd cu planificarea previzională, continuînd cu organizarea şi coordonarea activităţilor desfăşurate şi terminînd cu exercitarea controlului. Este necesar ca un asemenea conţinut complex de activitate a autorităţilor administraţiei publice să se realizeze pe baze ştiinţifice. Numai în aşa fel ele pot satisface exigenţele mereu crescînde ale oamenilor, să reducă costul activităţii sale, rămînînd în permanenţă sub controlul opiniei publice.

În realizarea acestei funcţii, autorităţile administraţiei publice folosesc un şir de mijloace şi pîrghii (fie prin convingere, fie prin constrîngere), care pun în mişcare şi în regim de execuţie organele administraţiei publice ierarhic inferioare. Menţionăm aici că executarea directă, la concret, a deciziilor politice de către organele administraţiei publice centrale, de exemplu, servesc ca model de soluţionare a problemelor vizate pentru celelalte organe ale administraţiei publice. Iată de ce la toate nivelurile organelor administraţiei publice se cere competenţă, clarviziune şi consecutivitate în acţiuni.

- *Funcţia de purtător al cererilor, dorinţelor şi necesităţilor membrilor societăţii şi de întreprindere a măsurilor de satisfacere a lor.* La etapa sa actuală, se observă o creştere continuă a sarcinilor administraţiei. Aceasta se explică prin complexitatea vieţii sociale şi prin cerinţele din ce în ce mai crescînde ale oamenilor. Sporirea sarcinilor administrative se observă îndeosebi în perioada de tranziţie, dat fiind faptul că cetăţenii se confruntă cu un şir de obstacole economice, social-culturale şi psihologice. Organele administraţiei publice sînt chemate să soluţioneze operativ problemele cu care se confruntă populaţia. Multe din ele cer analize profunde şi adoptarea unor decizii, care ar pune o bază organizatorică, materială, financiară pentru soluţionarea lor. Funcţia de purtător al cererilor, dorinţelor şi necesităţilor membrilor societăţii presupune nu numai cunoaşterea cerinţelor sociale actuale, dar şi prevederea cerinţelor viitoare. Numai în aşa fel organele administraţiei publice vor putea realiza o activitate raţională şi eficientă.

Al doilea grup de funcţii, cele de prestaţii, sînt funcţii derivate, care se referă în sensul cel mai larg al cuvîntului la organizarea şi coordonarea acţiunilor desfăşurate de toate organele administraţiei publice în vederea îndeplinirii deciziilor politice şi efectuării controlului, executării legilor şi actelor normative, cît şi activitatea prestatore a administraţiei publice.

În aşa fel, funcţiile administraţiei publice ţin de elaborarea politicilor publice, administrarea acestor politici, efectuarea controlului asupra realizării lor, precum şi prestarea unei game largi de servicii către populaţie.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de principiu, în general, şi principiu al administraţiei publice, în particular.
2. Nominalizaţi şi caracterizaţi suporturile principiilor actuale ale administraţiei publice.
3. Clasificaţi tipologia principiilor administraţiei publice, specificînd caracteristicile fiecărei categorii de principii.
4. Explicaţi istoricul apariţiei şi formulării principiilor generale actuale ale administraţiei publice.
5. Enumeraţi în ordinea priorităţii şi importanţei lor, din punctul de vedere propriu, principiile generale ale administraţiei publice, argumentînd alegerea făcută.
6. Specificaţi categoriile principiilor speciale ale administraţiei publice şi nominalizaţi domeniile lor de aplicare.
7. Formulaţi denumirea principiilor administraţiei publice locale şi explicaţi succint conţinutul şi semnificaţia lor teoretico-conceptuală.
8. Comparaţi principiile generale ale administraţiei publice cu principiile speciale ale administraţiei publice din perspectiva interdependenţei dintre ele.
9. Argumentaţi caracterul şi însemnătatea metodologică a principiilor generale şi speciale ale administraţiei publice pentru activitatea practică.
10. Clasificaţi funcţiile administraţiei publice şi analizaţi mecanismele de implementare a lor.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.82-95; 103-107.
2. **Ion Creangă**, *Curs de Drept administrativ,* Chişinău, 2005, pag.73-88.

3. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.123-151.
4. **Mihai Platon,** *Introducere în ştiinţa administraţiei publice,* Chişinău, 1999, pag.267-284.
5. **Alexander Turk,** *Transparenţa şi comitologia //* În culegerea: Continuitate şi schimbare în procesul de integrare europeană, Chişinău, 2004, pag.185-210.
6. **Aurel Sîmboteanu,** *Principiile autoadministrării în contextul democraţiei locale //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1995, nr.3, pag.39-47.
7. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,* Chişinău, Museum, 2001, pag.42-58.

IX. SISTEME (MODELE) INTERNAŢIONALE DE ADMINISTRAŢIE PUBLICĂ

„ Cu toate că s-a păstrat o influenţă a gîndirii juridice engleze asupra celei americane, se observă o evoluţie comună a celor două sisteme administrative, dar şi anumite particularităţi"

V.D. Zlătescu

Obiective:

Studierea sistemelor (modelelor) internaţionale de administraţie publică va contribui la:

- cunoaşterea factorilor influenţabili asupra formării sistemelor (modelelor) de administraţie publică şi identificarea suporturilor doctrinare ale acestora;

- familiarizarea cu condiţiile istorice de apariţie şi evoluţie a sistemului continental (francez) de administraţie publică şi analiza caracteristicilor lui la etapa actuală;

- conceperea esenţei şi conţinutului sistemului de administraţie anglo-saxon (britanic) şi rolului acestuia în evoluţia şi dezvoltarea autoadministrării comunităţilor locale;

- identificarea particularităţilor sistemului mixt (german) de administraţie publică şi influenţa lui asupra modernizării administraţiei publice europene.

9.1. Factorii influenţabili asupra formării sistemelor de administraţie publică şi suporturile lor doctrinare

Pe parcursul istoriei, în procesul de evoluţie a vieţii sociale, se acumulează o anumită experienţă de organizare şi funcţionare a administraţiei publice. În acest proces se observă atît acumularea unor caracteristici comune, precum şi a unor caracteristici diferite a administraţiei publice din anumite ţări luate în parte ori a unui grup de ţări. Cu timpul aceste caracteristici se cristalizează în nişte sisteme distincte de administraţie publică. Asupra formării unui sistem de administraţie sau altuia au influenţat un ansamblu de factori, cum ar fi cel geografic, social, politic, juridic etc.

Factorul (mediul) *geografic* îşi găseşte expresie în spaţiul teritorial pe care se formează şi funcţionează administraţia publică, fie închis, numit şi insular, ori în spaţiul teritorial deschis, numit şi continental. Deosebirea dintre aceste două tipuri de spaţii geografice constă, în primul rînd, într-un grad diferit de influenţă informaţională din exterior şi un grad diferit de acces la valorile din afara spaţiului teritorial respectiv. Aceasta influenţează întreaga viaţă socială a comunităţilor umane de pe aceste teritorii, inclusiv organizarea administraţiei publice.

Factorul (mediul) *social* influenţează formarea sistemului de administraţie publică în sensul că acest sistem este un produs al evoluţiei societăţii. Mediul social al administraţiei este ansamblul factorilor exteriori ai săi, care îi influenţează structura, formele şi conţinutul acţiunii sale, psihologia şi comportamentul celor care administrează şi celor care sînt administraţi. Aceşti factori ţin de componenţa demografică a populaţiei, de mijloacele de comunicare, de gradul de dezvoltare a localităţilor urbane şi rurale, de alţi indicatori ai vieţii sociale.

Factorul (mediul) *politic* influenţează organizarea şi funcţionarea administraţiei publice prin mecanismele pe care i le creeaza. Administraţia, după cum cunoaştem, acţionează sub conducerea instituţiilor politice care, la rîndul lor, evoluează şi se dezvoltă. O dată cu evoluţia şi dezvoltarea instituţiilor politice ale statului, se modifică, se adaptează, se reorganizează şi sistemul de administraţie publică. Acest sistem reflectă gradul de maturitate politică a societăţii.

Factorul (mediul) *juridic* reprezintă o totalitate de norme, fie cutumiare, fie scrise care reglementează întreaga viaţă socială, inclusiv

organizarea şi funcţionarea administraţiei publice. Aceasta face ca acţiunea administrativă să nu să se efectueze în mod arbitrar, dar în cadrul unor reguli care garantează obiectivitate în funcţiune.

Factorii nominalizaţi influenţează asupra modului de organizare şi funcţionare a administraţiei din fiecare ţară în parte şi, în virtutea interferenţei lor, contribuie la formarea unor sisteme mai mult sau mai puţin omogene de administraţie, cu multe caracteristici comune, care cu timpul devin şi sînt recunoscute ca sisteme (modele) internaţionale de administraţie.

Aceste sisteme posedă şi anumite *suporturi doctrinare*. Subiectul-cheie de la care porneşte constituirea unui sistem distinct de administraţie este sistemul de relaţii care se stabileşte între administraţia publică centrală şi administraţia publică locală. În acest sens se cunosc mai multe abordări şi viziuni doctrinare.

Doctrina etatistă promovează ideea conform căreia rolul decisiv în soluţionarea tuturor problemelor dintr-o comunitate, fie naţională ori teritorială, trebuie să-l joace statul. Adepţii acestei doctrine minimalizează rolul individului şi, respectiv, al comunităţilor locale în efectuarea administraţiei. Aceste idei îşi au originea în viziunile lui Aristotel, Machiavelli, Hobbes, Heghel care dădeau, la timpul lor, prioritate statului în raport cu societatea civilă.

Doctrina individualistă promovează ideea restrîngerii sferei de activitate a statului. Potrivit acestei doctrine, statul trebuie să acorde individului deplina şi neîngrădita libertate de dezvoltare. Iar individul se manifestă în cadrul unei comunităţi primare de oameni. De aici, deci, rezultă rolul decisiv al comunităţii locale în raport cu statul. Aceste idei îşi au originea în viziunile lui Montescquieu, Rousseau, Marx, Bacunin care dădeau prioritate societăţii civile în raport cu statul. Ţările care au mers pe această cale au format şi dezvoltat sisteme descentralizate de administraţie, care s-au dovedit a fi destul de eficiente.

Doctrina dualistă promovează ideea îmbinării rolului statului şi al comunităţilor locale în exercitarea administraţiei comunităţilor umane. Ea reprezintă o simbioză între abordarea etatistă şi cea individualistă şi presupune îndeplinirea de către autorităţile locale, de rînd cu atribuţiile proprii, şi a unor atribuţii statale. Adepţii acestei doctrine sînt înclinaţi a recunoaşte drepturile indivizilor şi, respectiv, al comunităţilor locale de a participa la procesul de administraţie, dar fără diminuarea rolului firesc pe care trebuie să-l joace statul în acest proces.

Sub influenţa factorilor analizaţi supra şi în baza suporturilor doctrinare examinate, în procesul de evoluţie a administraţiei publice tot mai mult se conturează nişte sisteme de administraţie care întrunesc în sine numeroase caracteristici comune, fapt ce le identifică ca sisteme distincte de administraţie. Din multitudinea de sisteme cele mai caracteristice sînt: sistemul *continental (francez)*, sistemul *anglo-saxon (britanic)* şi sistemul *mixt (german)*.

Fiecare din aceste sisteme de administraţie are particularităţile sale de organizare şi funcţionare. În continuare vom face analiza fiecărui din aceste trei sisteme de administraţie.

9.2. Sistemul continental (francez) de administraţie publică

Sistemul de administraţie continental îşi are originea în sistemul francez de administraţie, care a început să se contureze ca sistem cu nişte caracteristici proprii la sfîrşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea.

Istoria dezvoltării constituţionale a Franţei, în general, şi a dezvoltării sistemului administrativ francez, în particular, reprezintă un interes deosebit, deoarece pe parcursul istoriei s-au perindat succesiv mai multe forme de guvernămînt, cum sunt: monarhia absolută, monarhia constituţională, imperiul, republica parlamentară, iar în prezent – republica semiprezidenţială.

Pentru sistemul administrativ francez, începînd cu Marea Revoluţie Franceză de la 1789, era caracteristică existenţa unei administraţii centralizate. Aceasta se exprima prin aceea că organele centrale ale statului, pornind de la ideea ca Franţa reprezintă o naţiune unitară, idee lansată în cadrul revoluţiei, supuneau unui control total activitatea autorităţilor administraţiei locale. Mijloacele prin care aceasta se realiza erau: anularea sau suspendarea actelor adoptate de organele administraţiei locale; dizolvarea organelor administraţiei locale; numirea şi revocarea cadrelor din aceste organe şi altele. Acestea erau nişte relaii de autoritate şi aveau ca scop subordonarea strictă a organelor locale celor centrale.

O instituţie-cheie în sistemul francez de administraţie devine Prefectul, care avea un rol dublu: era, pe de o parte, reprezentantul statului în departament (unitate administrativ-teritorială intermediară - A.S.), iar pe de altă parte, era autoritatea executivă a Consiliului departamental. În

această calitate el efectua un control rigid asupra activităţii organelor administraţiei locale şi promova interesele statului în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Acest sistem centralizat a existat în Franţa aproape două sute de ani. Pe parcursul acestui timp s-au făcut mai multe încercări de a schimba raportul de forţe dintre administraţia centrală a statului şi administraţia locală, dar, în virtutea tradiţiei înrădăcinate, sistemul francez de administraţie continua să rămînă unul centralizat.

O reformă radicală în acest sens s-a produs în anul 1982, cînd s-a purces la efectuarea unor schimbări de esenţă privind raporturile dintre administraţia centrală a statului şi administraţia publică teritorială şi locală. Reforma a fost continuată în anii următori. În conformitate cu prevederile acestei reforme s-au lărgit cu mult libertăţile, drepturile şi competenţele unităţilor administrativ-teritoriale: a comunelor, departamentelor, regiunilor. În total în Franţa există 26 de regiuni, 100 departamente şi 36 559 de comune (municipalităţi).

Cadrul legislativ adoptat în timpul acestei reforme a prevăzut o delimitare clară a competenţelor între aceste unităţi administrativ-teritoriale, modalitatea de alegere a organelor administraţiei publice teritoriale şi locale, formele de finanţare a lor, reglementarea privind lucrul cu cadrele, participarea cetăţenilor în procesul decizional, dezvoltarea şi cooperarea regională şi altele.

Ca rezultat al acestei reforme a avut loc o redimensionare a rolului statului în conducerea şi administrarea comunităţilor teritoriale şi locale. Temelia sistemului de administraţie în Franţa o constituie *comuna*, care este condusă de un Consiliu ca organ deliberativ, ales prin scrutin universal. Consiliul alege din rîndurile sale primarul (le maire), care este organ executiv şi care poartă responsabilitate în activitatea sa faţă de organul care l-a învestit. La nivel de comună se soluţionează cele mai importante probleme referitoare la satisfacerea intereselor membrilor ei.

Noi dimensiuni au căpătat în cadrul reformei şi autorităţile administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale intermediare, adică din *regiuni* şi *departamente*. Aceste unităţi administrativ-teritoriale, de asemenea, sînt conduse de Consilii alese prin sufragiu universal direct. Aceste autorităţi publice teritoriale beneficiază de o democraţie legitimă, care îşi găseşte expresie în absenţa ierarhiei unei colectivităţi teritoriale asupra alteia. Regiunile nu au putere ierarhică asupra departamentelor,

acestea, la rîndul lor, nu au avantaje asupra autorităților comunale (municipale). Toate problemele privind elaborarea, adoptarea și realizarea politicilor publice teritoriale au la bază relațiile de cooperare dintre autoritățile administrației publice respective.

Măsurile întreprinse în cadrul reformei ne vorbesc despre o evidentă politică de descentralizare administrativă. Efectuînd această reformă a descentralizării administrative, statul și-a păstrat, în același timp, dreptul de a avea reprezentantul său în unitățile administrativ-teritoriale intermediare în persoana Prefectului. Dar reforma descentralizării a pus capăt atotputerniciei tradiționale a acestei instituții în eșalonul teritorial. Funcțiile Prefectului au devenit mult mai limitate decît erau în trecut și, în temei, se reduc la controlul legalității actelor adoptate de autoritățile administrației teritoriale și locale și la conducerea serviciilor desconcentrate ale statului din teritoriul respectiv.

După cum vedem, sistemul francez de administrare, care a căpătat denumirea de *sistem continental*, a evoluat de la o formă centralizată spre o formă descentralizată cu păstrarea funcției de control a statului, exercitată prin insituția Prefectului asupra autorităților administrației teritoriale și locale. Esența acestui sistem de administrație constă în îmbinarea formelor descentralizate cu cele desconcentrate de administrație publică.

Acest sistem a fost preluat de mai multe țări europene ca Italia, Portugalia, România, Republica Moldova și altele.

9.3. Sistemul de administrație anglo-saxon (britanic)

Ca tip istoric de stat, statul englez s-a format într-un spațiu geografic închis datorită despărțirii Angliei de continent, care era convulsionat de lupte politice și cu un nivel relativ scăzut al forțelor de producție. Condițiile geografice și politice în care s-a format statul englez și, respectiv, sistemul său de guvernare și administrare au fost insularitatea și izolarea relativă de alte influențe și practici administrative. Acești factori au influențat filosofia și practica politică și administrativă britanică.

Încă în secolul al XIV-lea instituțiile politice britanice erau deja conturate, iar spre sfîrșitul secolului al XVI-lea ele capătă un contur definitiv, fiind rodul unei foarte dezvoltate gîndiri politice în acest spațiu pentru acea vreme.

Se poate spune că sistemul britanic de administrație s-a format și a funcționat sub „domnia legii", în sensul existenței unor reguli de conviețuire, fie cutumiare ori scrise. De rînd cu aceasta, se mai cere menționată o trăsătură proprie sistemului de guvernare britanic, și anume absența unei constituții scrise în sensul formal al cuvîntului. Dar aceasta nu înseamnă lipsa unei constituții în sens material. Constituția britanică reprezintă un ansamblu de cutume la care se adaugă și unele texte juridice referitoare la procesul de guvernare și adminstrare.

Procesul de formare a instituțiilor de guvernare a fost îndelungat. Mai întîi s-a format Coroana ca simbol al autorității publice. Mai tîrziu apare Parlamentul ca o reacție a burgheziei împotriva absolutismului regalității manifestat deseori în forme violente. Se consideră că *regimul parlamentar britanic* s-a format în secolul al XVIII-lea și s-a consolidat pe parcursul secolului al XIX-lea.

Spre deosebire de sistemul continental (francez), sistemul *anglo-saxon (britanic)* are la originea sa principiul descentralizării și a unei largi autonomii a comunităților locale. El mai este cunoscut sub denumirea de „self-government", ceea ce înseamnă autoguvernare sau autoadministrare.

Parlamentul britanic s-a îngrijit de faptul și a adoptat pe parcursul secolelor, îndeosebi în secolul al XIX-lea, mai multe legi care creează suportul juridic al autoadministrării britanice. Ele asigură municipalităților (comunităților locale) autonomia autorităților administrative, stabilesc relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale și cele locale, modalitatea de exercitare a controlului din partea instituțiilor statale asupra organelor reprezentative locale. Legislația prevede delimitarea competențelor între organele centrale ale administrației și organele locale ale municipalităților.

Ca unitate administrativ-teritorială primară în Marea Britanie este considerată *parohia* (comuna). Avîndu-și originea deja în perioada medievală, parohiile aveau pentru început unele elemente de organizare religioasă, iar ulterior, o dată cu convertirea Angliei la catolicism, are loc disocierea funcțiilor religioase ale acestora de cele laice și constituirea unor structuri administrative distincte, cum ar fi consiliile de parohie alese prin scrutin direct și responsabile de toate serviciile locale.

Ca unități administrativ-teritoriale intermediare între parohii (comune) și stat sînt considerate *districtele* și *comitatele*. Atît în distric-

te, care urmează direct după parohii, precum şi în comitate, ca unităţi administrativ-teritoriale intermediare de nivel superior, administraţia este exercitată de consilii alese, fiecare din ele fiind abilitate cu competenţe proprii. Astfel, de competenţa consiliilor de comitat ţine planificarea strategică, rutele auto, traficul, serviciile sociale, învăţămîntul, protecţia consumatorilor şi altele, iar de competenţa consiliilor de district – urbanismul local, asigurarea cu locuinţe, igiena publică, serviciile de agrement, turismul şi alte servicii.

O particularitate a sistemului de administraţie anglo-saxon este absenţa la nivelul intermediar al reprezentanţilor organelor centrale de stat cu funcţii de exercitare a tutelei administrative (de tipul Prefectului din Franţa). Aceasta nu înseamnă că lipseşte controlul efectuat de stat a activităţii autorităţilor administraţiei publice locale. Cu unele funcţii de control asupra administraţiei locale sînt abilitate ministerele şi departamentele centrale. În ultimele două decenii se observă chiar o intensificare a acestui control. Au fost formate birourile regionale ale guvernului central cu funcţii de coordonare a politicilor guvernamentale la nivel regional. Dar toate aceste activităţi se fac în limitele respectării principiului autonomiei locale.

Pornind de la particularităţile organizării statale, în Marea Britanie se observă o diversitate a structurilor administraţiei locale şi de nivel intermediar în fiecare din cele patru componente ale ei: Anglia, Irlanda de Nord, Scoţia şi Ţara Galilor.

Natura fragmentară a sistemului britanic de administraţie nu afectează cu nimic elementul său de esenţă, şi anume mecanismul de autoadministrare a comunităţilor locale. Avînd tradiţii adînci, *autoadminstrarea* reprezintă cracteristica de referinţă a sistemului anglo-saxson (britanic) de administraţie. Acest sistem (model) a căpătat răspîndire în Statelele Unite ale Americii, Canada, Australia şi în alte ţări.

9.4. Particularităţile sistemului mixt (german) de administraţie publică

O particularitate a sistemului politic şi administrativ german este organizarea statală federală, ca o reminiscenţă a stătuleţelor (principatelor) independente din Evul Mediu. În epoca modernă continuă farîmiţarea teritorială, fiecare stătuleţ avînd un conducător local independent care exercita o conducere autoritară.

Războaiele napoleoniene au grăbit unificarea Germaniei produsă în 1871 în cadrul Prusiei, iar prăbuşirea Imperiului Habsburgic în 1918 a avut ca urmare constituirea Germaniei ca stat independent cu o formă de guvernămînt republicană. Toate aceste procese au avut o influenţă directă asupra formării sistemului de administraţie, care s-a constituit treptat şi care a căpătat ulterior denumirea de sistem mixt (german) de administraţie.

Sistemul *mixt (german)* de administraţie îşi are originea în reformele administrative efectuate în Prusia de către baronul Lorenz von Stein cu începere din anul 1807. Esenţa acestei reforme consta în promovarea şi dezvoltarea sistemului de autoadministrare a comunităţilor locale. Aceasta presupunea existenţa în comunele urbane, alături de un organ reprezentativ, şi a unui organ executiv colegial, care se numea *magistrat*, în frunte cu un *burgomistru*, care era concomitent şi preşedinte al organului reprezentativ.

De acuma în această reformă se întrevedea ideea de a înlătura paralelismul dintre organele de stat şi organele de autoadministrare locală prin unificarea lor într-un singur sistem. Aceasta însemna că organele de autoadministrare locală urmau să soluţioneze două grupe de sarcini, şi anume: sarcini locale proprii şi sarcini delegate de stat, ceea ce însemna că ele sînt abilitate cu funcţii duble, sau mixte.

Această abordare, în linii generale, s-a păstrat şi pînă în ziua de astăzi. Conform doctrinei germane actuale, organele federale şi organele landurilor (16 la număr) nu sînt unicele organe ale administraţiei de stat. Funcţii şi sarcini statale îndeplinesc şi organele de autoadministrare din *comune, districte* şi *circumscripţii*.

Din aceasta derivă şi sistemul de relaţii dintre autorităţile administraţiei publice de diferite niveluri. Astfel, autorităţile publice federale exercită controlul legal şi supravegherea administrativă privind aplicarea legii de către autorităţile publice din landuri. În acelaşi timp, landurile, conform Constituţiei federale, se bucură de autonomie în domeniul activităţii legislative, executive şi judecătoreşti.

Comunele, districtele şi circumscripţiile sînt plasate sub tutela autorităţilor publice ale landurilor. De rînd cu aceasta, autorităţile landurilor acordă autonomie comunelor, districtelor şi circumscripţiilor în conformitate cu legea.

Pornind de la structura federală a statului, se mai evidenţiază o particularitate a sistemului german de administraţie, şi anume – organizarea administraţiei nu este uniformă pentru toate landurile. Aceasta se întîmplă din cauza că în Germania nu există o lege federală privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale. O astfel de lege are fiecare land în parte, care ţine seama de specificul şi tradiţiile comunităţilor locale din landul respectiv. Aceasta are drept rezultat existenţa mai multor modele de organizare administrativă a comunelor, cum ar fi: modelul Consiliului din Germania de Nord, modelul burgomistrului din Germania de Sud, modelul magistratului.

Un astfel de sistem de administraţie cum este cel mixt (german) corespunde doctrinei dualiste, în conformitate cu care organele municipale în exercitarea administraţiei depăşesc dimensiunile intereselor locale şi, respectiv, acţionează ca instrumente ale administraţiei de stat. El este caracteristic pentru Austria, Japonia şi pentru alte ţări.

Analizînd cele trei sisteme de administraţie: continental (francez), anglo-saxon (britanic) şi mixt (german) vom sublinia că în condiţiile actuale de dezvoltare a administraţiei publice, cînd au loc procese integraţioniste foarte pronunţate, aceste sisteme nu se mai regăsesc în stare pură. Ele s-au influenţat reciproc şi au preluat unul de la altul multe elemente. De exemplu, sistemul administrativ actual al Republicii Moldova aparţinînd, în temei, sistemului continental (francez) are şi unele elemente din cel anglo-saxon (britanic), dînd prioritate autonomiei locale, precum şi din cel mixt (german), cum ar fi exercitarea de către autorităţile administraţiei publice locale a unor atribuţii delegate de stat.

Prin urmare, omogenizarea sistemelor de administraţie este un proces obiectiv şi este condiţionată de procesele integraţioniste care se manifestă tot mai activ în ultimele decenii şi care îşi lasă amprenta asupra dezvoltării umane, în general, şi asupra dezvoltării şi evoluţiei administraţiei publice, în particular.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de sistem (model) internaţional de administraţie publică.
2. Clasificaţi factorii care au influenţat formarea sistemelor (modelelor) internaţionale de administraţie publică.

3. Caracterizaţi suporturile doctrinare ale sistemelor (modelelor) internaţionale de administraţie publică.
4. Descrieţi geneza şi evoluţia sistemului continental (francez) de administraţie publică.
5. Identificaţi dimensiunile actuale ale sistemului continental (francez) de administraţie publică.
6. Evidenţiaţi etapele de constituire şi evoluţie a sistemului anglo-saxon (britanic) de administraţie publică.
7. Analizaţi conţinutul *autoadministrării* ca o caracteristică de referinţă a sistemului anglo-saxon (britanic) de administraţie publică.
8. Estimaţi particularităţile sistemului mixt (german) de administraţie publică.
9. Explicaţi procesul de integrare şi de interferenţă dintre cele trei sisteme (modele) internaţionale de administraţie publică.
10. Coraportaţi sistemul actual de administraţie publică din Republica Moldova la procesele interferente dintre cele trei sisteme (modele) de administraţie publică.

Literatura recomandată:

1. **Albert Grard,** *Sistemele internaţionale administrative şi transparenţa* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr.l, pag.70-75.

2. **Georg Haibach, Sven Serong,** *Structura şi sarcinile Landurilor şi districtelor administrative în structura politică federală a Germaniei* // În culegerea: Nivelul intermediar al administraţiei în ţările europene, Chişinău, 2002, pag.87-118.

3. **Steve Martin,** *Administrarea nivelului intermediar în Regatul Unit sau fragmentarea nivelului mediu* // În culegerea: Nivelul intermediar al administraţiei în ţările europene, Chişinău, 2002, pag.409-434.

4. **Franck Petiteville,** *Regiunile, departamentele, prefecţii, intercomunităţile: reţeaua administraţiei teritoriale în Franţa* // În culegerea: Nivelul intermediar al administraţiei în ţările europene, Chişinău, 2002, pag.197-220.

5. **Alexandru Roman,** *Controversele sistemului sovietic de administrare* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.3, pag.35-46; nr.4, pag.35-48.

6. **Aurel Sîmboteanu,** *Sistemul administrației publice în Portugalia //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.4, pag.65-76.

7. **Aurel Sîmboteanu,** *Sistemul de guvernare şi administrație publică în Suedia //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2002, nr.2, pag.123-131.

X. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI

„Experiența trebuie să ne învețe două lucruri:
unul, că multe din cele efectuate trebuie schimbate,
şi doi, că nu trebuie schimbate prea multe"

E. Delacroix

Obiective:

Studierea temei privind organizarea administrativă a teritoriului va permite:

- definirea politicii de stat în domeniul organizării teritoriului ca parte componentă a organizării administrației publice şi determinarea componentelor ei;

- determinarea criteriilor şi a principiilor de organizare administrativ-teritorială a statului conform priorității lor;

- clasificarea unităților administrativ-teritoriale, pornind de la interesele comunităților reprezentate în aceste unități administrativ-teritoriale;

- evaluarea organizării administrativ-teritoriale, analiza impactului ei asupra eficienței administrației publice şi elaborarea soluțiilor de modernizare a organizării teritoriului.

10.1. Politica de stat în domeniul organizării teritoriului - parte componentă a organizării administrației publice

Administrarea colectivităților umane presupune, alături de altele, și promovarea unei anumite politici în domeniul organizării administrative a teritoriului. După cum cunoaștem, statul are trei părți constitutive, una din ele fiind teritoriul, alături de populație și de puterea politică exclusivă.

Teritoriul statului este spațiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum și din coloana aeriană aflată deasupra solului și apelor, asupra căruia statul își exercită suveranitatea sa exclusivă și deplină. Deci teritoriul constituie una dintre premisele materiale ori naturale ale statului.

Întrucît organele statului își exercită autoritatea în limitele unui spațiu determinat, este necesar de a preciza natura raporturilor dintre stat și teritoriu. Au existat mai multe teorii privind raporturile dintre stat și teritoriu. Ele au evoluat o dată cu evoluția societății și au reflectat aceste raporturi reieșind din nivelul conceperii generale a raporturilor sociale și pornind de la gradul de dezvoltare a societății. Printre aceste teorii, în literatura de specialitate, se nominalizează următoarele[49]:

Teoria teritoriului-obiect promova ideea că teritoriul statului nu este altceva decît proprietatea de drept a suveranului, adică a monarhului care avea dreptul ca după moartea sa să-l împartă între urmași. Teritoriul în acest caz era considerat ca un obiect exterior statului.

Teoria teritoriului-subiect considera că teritoriul nu este un obiect exterior statului, dar un element care alcătuiește personalitatea juridică a statului. Deci teritoriul este, în viziunile reprezentanților acestei teorii, un subiect, un element indisolubil legat de puterea publică.

Teoria teritoriului-limită afirma că teritoriul statului nu este nici obiectul unui drept real al statului, nici o parte componentă a personalității juridice a acestuia, ci pur și simplu un cadru spațial, în limitele căruia statul își exercită puterea de comandă asupra voinței individuale a locuitorilor.

Aceste teorii apărute pe parcursul timpului explicau raporturile dintre stat și teritoriu reieșind din stadiul respectiv de dezvoltare a cunoștințelor despre stat, administrație și puterea publică. Dezvoltarea acestor cunoștințe a dus ulterior la conceperea mai complexă a raporturilor dintre stat și teritoriu.

[49] Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I, București, 1998, pag.195-196.

Conform *doctrinei contemporane,* puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a dreptului pe care poporul așezat pe acest teritoriu îl are asupra lui, adică o expresie a suveranității poporului respectiv. În așa fel, teritoriul capătă o valoare politică, independentă de valoarea sa economică sau militară.

În acest sens, statul exercită asupra întregului său teritoriu autoritatea sa manifestată în trei aspecte generale:

- *plenitudine,* ceea ce înseamnă că statul exercită în limitele sale teritoriale întreaga putere prin organele sale centrale și teritoriale;
- *exclusivitate,* ceea ce semnifică că pe teritoriul său statul exercită în mod liber întreaga sa autoritate, fiind exclusă intervenția sau amestecul altui stat;
- *opozabilitate față de orice alt stat,* care rezultă din legitimitatea și recunoașterea internațională a constituirii unui stat pe un anumit teritoriu.

Importanța stabilirii teritoriului unui stat implică și o delimitare precisă a frontierelor sale. Alături de alte caracteristici, teritoriul statului mai are două caracteristici, și anume, el este *inalienabil,* adică nu poate fi înstrăinat altui stat, și *indivizibil,* aceasta semnificînd unitatea lui. Deci teritoriul, fiind un element constitutiv al statului, nu poate fi divizat și înstrăinat altor state.

Indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează ca un rezultat al manifestării de voință a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esența acestei politici constă în organizarea teritoriului statului pe calea împărțirii lui în unități administrativ-teritoriale, în scopul exercitării conducerii eficiente a statului.

Aceasta se produce din cauza că este imposibil ca organele centrale ale statului să îndeplinească singure, direct și operativ pe întreg teritoriul statului, activitățile de satisfacere a tuturor necesităților populației țării. De aceea este necesar să se creeze în cadrul teritoriului statului un număr de unități administrativ-teritoriale, înzestrate cu organe proprii chemate să exercite administrația publică la nivelul comunităților respective și să asigure în ele buna desfășurare a vieții publice.

Deci, prin organizarea administrativă a teritoriului se subînțelege delimitarea teritoriului statului în unități administrative în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului. În acest sens, organizarea teritoriului se prezintă ca o parte componentă a organizării administrației publice.

10.2. Criteriile de organizare administrativ-teritorială a statului

Organizarea administrativă a teritoriului reprezintă un element esenţial în politica oricărui stat. Administrarea comunităţilor umane presupune existenţa unor pîrghii de influenţă şi control asupra lor. Una dintre aceste pîrghii este organizarea administrativă a teritoriului prin care statul îşi realizează politica sa.

Organizarea administrativă a teritoriului statului nu trebuie să se facă în mod arbitrar. Politica de stat în domeniul organizării teritoriului presupune utilizarea în acest scop a unor criterii care ar asigura optimizarea efectelor produse în rezultatul implementării unei astfel de politici şi ar îmbunătăţi gestionarea autonomă a treburilor publice de nivel local. Experienţa acumulată în plan global ne vorbeşte despre oportunitatea utilizării unui complex de criterii, cum ar fi[50]:

- *criteriul economic* prevede analiza posibilităţilor unităţilor administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea raţională a forţelor de producţie şi folosirea eficientă a resurselor naturale şi umane; crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice a unităţilor administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului, inclusiv a infrastructurii sociale ce corespunde tendinţelor descentralizării; crearea condiţiilor favorabile de cooperare economică cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară şi de peste hotare pe bază de parteneriat şi relaţii reciproc avantajoase;
- *criteriul demografic* are la bază analiza indicilor referitori la numărul populaţiei ce locuieşte în unitatea administrativ-teritorială, densitatea ei la un kilometru pătrat, structura socială a populaţiei după vîrstă, ocupaţii şi alţi indicatori, prognoza pivind dinamica de creştere ori de descreştere a populaţiei, procesele migraţioniste;
- *criteriul geografic* presupune o amplasare în aceeaşi unitate administrativ-teritorială a comunităţilor compact dislocate în spaţiul învecinat şi existenţa căilor de comunicare între localităţile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;
- *criteriul istoric* prevede respectarea tradiţiilor şi asigurarea continuităţii în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenenţă istorică a comunităţii date la o anumită unitate administrativ-teritorială;
- *criteriul etnic* presupune oportunitatea şi utilitatea amplasării în aceeaşi unitate administrativ-teritorială a comunităţilor compact aşezate în care locuieşte populaţie de aceeaşi etnie.

În afară de aceste criterii, în organizarea administrativă a teritoriului mai pot fi folosite şi alte criterii, cum ar fi: *luarea în considerare a opiniei publice; îmbinarea intereselor naţionale şi locale; folosirea experienţei altor ţări* şi altele.

În organizarea administrativ-teritorială trebuie să se aplice concomitent toate criteriile enunţate mai sus, reieşind din unitatea lor şi din capacitatea acestora de a se completa unul pe altul şi de a interacţiona între ele. Nici unul din criterii nu trebuie să ocupe o poziţie dominantă ori să fie înlăturat. Aceasta poate să provoace erori serioase, care pot da naştere unor tensiuni sociale cu consecinţe negative.

În acelaşi timp, criteriile nominalizate nu trebuie aplicate mecanic şi într-un mod dogmatic. Ele trebuie aplicate creator, pornind de la contextul relaţiilor istorice concrete, din condiţiile care, în fiecare caz aparte, influenţează procesul de optimizare şi de modernizare a organizării administrativ-teritoriale.

O altă cerinţă faţă de organizarea administrativ-teritorială constă în faptul că ea trebuie efectuată nu numai pentru a înlesni exercitarea conducerii din partea autorităţilor publice, dar, în primul rînd, pentru a îmbunătăţi funcţionalitatea societăţii şi a satisface mai deplin necesităţile oamenilor.

Prin urmare, delimitarea cadrului spaţial al statului în unităţi administrativ-teritoriale nu este un scop în sine. Aceste unităţi administrative sînt organizate în interesul unei mai bune deserviri a intereselor colectivităţilor de oameni.

10.3. Clasificarea unităţilor administrativ-teritoriale

Organizarea administrativ-teritorială a oricărui stat este fundamentată, în primul rînd, constituţional, în virtutea faptului că anume legea fundamentală a ţării stabileşte organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ la modul cel mai general, care apoi îşi găseşte concretizare în stipulările legale chemate să reglementeze detaliat problemele organizării administrativ-teritoriale a ţării.

[50] Aurel Sîmboteanu, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*, Chişinău, 2001, pag.78-79.

Numărul şi tipologia unităţilor administrativ-teritoriale va depinde de dimensiunile teritoriale ale statului, de forma de organizare a lui, de politica de stat promovată în acest domeniu, de tradiţiile existente în statul respectiv privind organizarea teritoriului şi de alţi factori.

Prin unitate administrativ-teritorială se subînţelege o parte a teritoriului statului delimitată prin lege ca entitate distinctă în scopul efectuării mai eficiente a administraţiei pe teritoriul respectiv. Sintagma *administrativ-teritorială* semnifică că partea respectivă de teritoriu are o administraţie proprie, adică organele sale de administraţie sînt distincte de cele ale statului.

Unităţile administrativ-teritoriale pot fi clasificate în: a) unităţi administrativ-teritoriale primare şi b) unităţi adminstrativ-teritoriale intermediare.

Unităţile administrativ-teritoriale primare sînt acele formaţiuni care se organizează la nivelul iniţial de delimitare spaţială a teritoriului. Pornind de la aceasta, ele se mai numesc unităţi administrativ-teritoriale de bază. În diferite ţări ele poartă denumiri diferite, cele mai răspîndite fiind *comunele* (rurale ori urbane), *satele, oraşele, municipalităţile, parohiile*. Procedurile de formare a acestor unităţi administrativ-teritoriale, de asemenea, diferă de la ţară la ţară, dar ceea ce poate fi considerat comun este că prin lege se stabileşte numărul de populaţie necesar pentru formarea unei astfel de unităţii administrativ-teritoriale şi că la formarea lor se ţine seama de criteriile examinate mai sus.

În general, fiecare din unităţile administrativ-teritoriale are semnele sale distincte cantitative şi calitative care identifică apartenenţa lor la un anumit grup de subiecţi administrativi. Aceasta este într-o strînsă legătură cu următorii indici caracteristici pentru unitatea administrativ-teritorială:

- gradul de dezvoltare economică şi social-culturală;
- prezenţa structurilor edilitar-gospodăreşti, industriale şi comerciale;
- încadrarea populaţiei în diferite sfere şi domenii de activitate cum ar fi: industria, agricultura, prestările de servicii, activitatea intelectuală, ştiinţifică şi politică.

Pornind de la aceste semne distincte, vom defini în continuare unităţile administrativ-teritoriale primare din Republica Moldova, care se caracterizează după cum urmează:

Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populaţia rurală unită prin teritoriu, condiţii geografice, relaţii economice, social-culturale, tradiţii şi obiceiuri. Două sau mai multe sate, în funcţie de condiţiile economice, social-culturale, geografice şi demografie, se pot uni,

formînd o singură unitate administrativ-teritorială, numită comună. În aşa caz, satul în care îşi au sediul autorităţile administraţiei publice locale ale comunei se numeşte sat-reşedinţă.

Oraşul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decît satul din punct de vedere economic şi social-cultural, care cuprinde populaţia urbană, cu structuri edilitar-gospodăreşti, industriale şi comerciale corespunzătoare, a cărei populaţie în mare parte este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice şi în diferite domenii de activitate intelectuală, în viaţa culturală şi politică. În condiţiile legii unele oraşe pot fi declarate municipii.

Municipiul este o localitate de tip urban, cu un rol deosebit în viaţa economică, social-culturală, ştiinţifică, politică şi administrativă a ţării, cu importante structuri industriale, comerciale şi instituţii din domeniul învăţămîntului, ocrotirii sănătăţii şi culturii. Toate unităţile administrativ-teritoriale primare au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul la iniţiativă în ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale.

Totalitatea autorităţilor administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale primare constituie sistemul administraţiei publice locale de nivelul unu.

Unităţile administrativ-teritoriale intermediare sînt acele formaţiuni care se instituie la nivelurile situate între unităţile administrativ-teritoriale primare şi stat. Unităţile administrativ-teritoriale intermediare, ca şi cele primare, poartă diverse denumiri în diferite ţări, cum ar fi: *comitate, departamente, provincii, regiuni, voievodate, judeţe, raioane, districte*. În dependenţă de dimensiunile teritoriului statului, unităţile administrativ-teritoriale intermediare pot fi de un singur nivel, ca în România, Lituania, Republica Moldova, de două niveluri, ca în Franţa, Ucraina, sau chiar de trei niveluri, cum sînt, de exemplu, în Federaţia Rusă.

Diferă şi modalitatea de formare a autorităţilor administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale intermediare. În ţările europene se observă, de exemplu, trei modalităţi mai pronunţate de instituire a acestor autorităţi[51].

---

[51] Torbjorn Larsson, *Organizarea administraţiei intermediare în ţările europene* // În culegerea: Nivelul intermediar al administraţiei în ţările europene. Democraţie în pofida complexităţii, Institutul European de Administraţie Publică, Maastricht, Olanda, 1999, pag.11-28.

Într-un caz, nivelul intermediar poate fi instituit şi controlat de către guvernul central, în alt caz, el poate fi controlat de către nivelul de baza, adică de colectivităţile locale şi, în al treilea caz, aceste autorităţi de nivel intermediar pot primi un mandat direct de la populaţia din unitatea administrativ-teritorială respectivă. În unele ţări aceste modalităţi şi principii de instituire a autorităţilor administraţiei publice de nivel intermediar se combină.

După cum a fost menţionat, în Republica Moldova există un singur nivel intermediar, reprezentat de unităţile administrativ-teritoriale de nivelul doi, acestea sînt raioanele, municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia.

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune), oraşe, unite prin teritoriu, relaţii economice şi social-culturale. Hotarele administrative ale raionului reprezintă perimetrul suprafeţei localităţilor incluse în componenţa acestuia şi care coincide cu hotarele dintre localităţile raionului dat şi localităţile raionului limitrof.

Ca unităţi administrativ-teritoriale de nivelul doi sînt, de rînd cu raioanele, *municipiul Chişinău* şi *UTA Găgăuzia* care au în componenţa lor unităţi administrativ-teritoriale primare, de nivelul unu. Totalitatea autorităţilor publice din unităţile administrativ-teritoriale intermediare constituie sistemul administraţiei publice locale de nivelul doi.

În aşa fel, unitatea administrativ-teritorială, fie primară ori intermediară, devine dimensiunea spaţială a administraţiei publice, iar comunitatea umană din această unitate administrativ-teritorială constituie baza socială a ei.

10.4. Influenţa organizării administrativ-teritoriale asupra eficienţei administraţiei publice

După cum a fost menţionat supra, organizarea administrativ-teritorială nu este un scop în sine, ea este un mijloc prin care se influenţează calitatea administraţiei publice. În acest sens, nu putem vorbi despre un sistem administrativ eficient dacă el nu are la bază o organizare judicioasă a teritoriului.

În aspect universal, organizarea administrativ-teritorială a cunoscut şi continuă să cunoască diferite dimensiuni cantitative şi calitative. Multe ţări au trecut prin perioade de farîmiţare a unităţilor administrativ-teritoriale, atît de nivel primar, cît şi intermediar, ca apoi să purceadă la consolidarea lor prin extinderea dimensiunilor teritoriale, majorarea numărului de populaţie ce locuiesc în ele şi, respectiv, creşterea potenţialului economic şi financiar al lor. Toate aceste acţiuni s-au făcut în scopul sporirii eficienţei administraţiei publice.

Acest proces s-a petrecut, de exemplu, în Suedia care, avînd o populaţie de 8,5 mln. locuitori, avea în 1952 un număr de 2500 de comune, 53% dintre care aveau un număr mai puţin de 1000 locuitori. După prima etapă de reorganizare, numărul comunelor a fost redus pînă la 1037, iar la cea de-a doua etapă, către 1976, pînă la 278 comune, din care 52% din comune au o populaţie de 12 mii locuitori, 13% - de la 15 pînă la 20 mii locuitori, 25% - de la 20 pînă la 50 mii locuitori şi 9% cu o populaţie de mai mult de 50 mii locuitori[52].

Acelaşi lucru s-a produs în Danemarca care, avînd o populaţie de 5 mln. locuitori, a redus în 1975 numărul comunelor de la 1388 pînă la 275 unităţi. Pe calea reducerii numărului de comune a mers şi Belgia care, avînd o populaţie de 9,9 mln. locuitori, a redus numărul de comune care în 1961 constituia 2663 unităţi pînă la 589 unităţi în 1980, media pentru o comună alcătuind 16 mii locuitori.

Un alt grup al ţărilor europene, cum ar fi Franţa, Elveţia, Austria, Italia, Spania, în virtutea anumitor cauze bazate în temei pe tradiţii au o atitudine mai moderată faţă de unificarea comunelor în unităţi mai mari. De exemplu, Franţa, avînd o populaţie de 58 mln. locuitori, are trei niveluri de administraţie, fiind divizată în 26 regiuni, 100 departamente şi aproape 37000 de comune. Un număr de 32000 de comune sau 86% îl constituie comunele cu o populaţie sub 2000 locuitori. În ultimii douăzeci de ani s-a reuşit să se reducă doar un număr de 2000 de comune[53]. Un mijloc de a remedia farîmiţarea comunelor franceze este cooperarea intercomunală care este destul de răspîndită.

După cum observăm, organizarea administrativ-teritorială depinde foarte mult de tradiţiile ţării, de particularităţile etapei concret istorice prin care trece ţara, de situaţia economică şi, desigur, de posibilităţile financiare.

Aceste condiţii sînt caracteristice şi pentru Republica Moldova. Dobîndirea independenţei şi-a găsit expresie în toate sferele vieţii sociale, inclusiv în dreptul de a decide organizarea administrativ-teritorială. Evoluţia organizării teritoriului ţării noastre s-a desfăşurat destul de contradictoriu şi într-o strînsă legătură cu gradul de democratizare a societăţii, cu dina-

[52] *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Edited by Gerald Marcon and Imre Verebelji, Brussels, 1993, pag.38-39.

[53] *An introduction to French Administration*, Paris, 1996, pag.121-123.

mica relaţiilor economice, complexitatea şi profunzimea schimbărilor în viaţa socială, precum şi cu evoluţia mentalităţii ca factor de conştientizare a oportunităţilor de schimbare. De la dobîndirea independenţei au avut loc trei organizări administrativ-teritoriale.

Prima s-a produs în anul 1994, prin care de fapt a fost reconfirmat sistemul precedent de organizare administrativă a teritoriului, format din 40 de raioane şi care era raportat la condiţiile unei economii de planificare centralizată şi a mecanismului de repartizare, caracteristic pentru această economie. Acest sistem din start venea în contradicţie cu evoluţia democratică a societăţii care impunea necesitatea adaptării structurii administrativ-teritoriale la noile condiţii[54].

A doua organizare administrativ-teritorială a avut loc în anul 1998[55], cînd în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unităţi administrărivteritoriale de nivelul al doilea, inclusiv 10 judeţe, municipiul Chişinău şi UTA Găgăuzia. Numărul unităţilor administrativ-teritoriale de primul nivel s-a micşorat de la 826 pînă la 644 unităţi pe calea comasării localităţilor cu o populaţie mai mică de 2500 de locuitori. În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, a început să se implementeze şi noi mecanisme de administrare, folosindu-se pîrghiile desconcentrării administrative, prioritătile descentralizării şi autonomiei locale. Acesta a fost un pas real de ajustare a organizării administrative a teritoriului la standardele europene şi la cele de creare a condiţiilor favorabile de eficientizare a activităţii autorităţilor administraţiei publice.

A treia organizare administrativ-teritorială a avut loc în anul 2003, cînd, mai mult din considerente politice, s-a revenit la instituirea a 32 de raioane şi s-a mărit numărul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul unu de la 644 pînă la 915 unităţi[56]. Aceasta s-a produs din cauza micşorării numărului minim de populaţie necesar pentru formarea unei unităţi administrativ-teritoriale de nivelul unu, de la 2500 la 1500 locuitori. Aceste acţiuni de fragmentare administrativ-teritorială au diminuat substanţial bazele economice şi financiare ale autonomiei locale şi au adus prejudicii procesului de ajustare a administraţiei publice la rigorile europene.

[54] Vezi: *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 07 noiembrie 1994* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4.

[55] Vezi: *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12 noiembrie 1998* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.116-118.

[56] Vezi: *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27 decembrie 2001* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16/53 din 29 ianuarie 2002.

Toate aceste modificări în organizarea administrativ-teritorială au influenţat asupra eficienţei activităţii administrative. Găsirea unei structuri optime de organizare administrativ-teritorială reprezintă pentru fiecare stat o premiză importantă de sporire a eficienţei administraţiei publice.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de politică de stat în domeniul organizării teritoriului, ca parte componentă a organizării administraţiei publice.
2. Caracterizaţi părţile constitutive ale statului din perspectiva organizării administrative a teritoriului.
3. Argumentaţi în ce constă valoarea politică a teritoriului, independentă de valoarea economică sau militară.
4. Nominalizaţi criteriile de organizare administrativă a teritoriului, în ordinea priorităţii şi importanţei lor.
5. Clasificaţi unităţile administrativ-teritoriale ale statului în baza indicilor caracteristici privind dezvoltarea economică, structurile edilitar-gospodăreşti, activitatea intelectuală, ştiinţifică şi politică a populaţiei.
6. Identificaţi particularităţile unităţilor administrativ-teritoriale de nivel primar.
7. Analizaţi misiunile unităţilor administrativ-teritoriale intermediare.
8. Argumentaţi influenţa organizării administrativ-teritoriale asupra eficienţei administraţiei publice.
9. Estimaţi gradul de eficienţă a evoluţiei organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova în condiţiile statului independent.

Literatura recomandată:

1. **Valeriu Bulgari,** *Reforma administrativ-teritorială, aspect important al reformei administraţiei publice* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiintifică, 1997, nr.4, pag.7-20.

2. **Sergiu Cornea,** *Consideraţii privind organizarea administrativă a teritoriului statului* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiintifică, 2004, nr.1-2, pag.26-33.

3. **Ion Creangă, Oleg Uţica,** *Organizarea administrativă a teritoriului,* Chişinău, 2001.

4. **Ion Creangă,** *Curs de Drept administrativ,* Chişinău, 2005, pag.11-58.
5. **Mihail Platon, Aurel Sîmboteanu, Teodor Popescu, Tudor Deliu,** *Reforma administraţiei publice în Moldova: realizări şi perspective,* Chişinău, AAP, 2001, pag.68-99.
6. *New Trends in Local Goverment in Western and Eastern Europe,* Edited by Gerard Marcon and Imre Verebelji, Brussels, 1993, pag.31-48.
7. **Aurel Sîmboteanu,** *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,* Chişinău, Museum, 2001, pag.75-90.
8. **А.Транин,** *Административно–территориальная организация капиталистического государства,* Москва, 1984.
9. **Ion Ungureanu,** *Găgăuz-Yeri este o parte a unui tot întreg //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1995, nr.1, pag.18-21.

XI. AUTONOMIA LOCALĂ, LOCUL ŞI ROLUL EI ÎN SISTEMUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

„Prin autonomie locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a colectivităţilor locale de a rezolva şi de a gera în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populaţiilor, o parte importantă din treburile publice"

Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale

Obiective:

Studierea autonomiei locale căreia îi revine un loc deosebit în sistemul administraţiei publice presupune:

- *cunoaşterea esenţei şi a conţinutului relaţiilor sociale exprimate sub forma autonomiei locale şi perceperea mecanismelor de delegare a atribuţiilor în sfera administraţiei publice;*

- *conceperea autonomiei locale ca expresie a capacităţilor comunităţilor locale de a se administra de sine stătător în cadrul legal stabilit de stat;*

- *familiarizarea cu prevederile „Cartei europene: exerciţiul autonom al puterii locale" ca document reglatoriu al relaţiilor sociale din sfera autonomiei locale;*

- *recunoaşterea necesităţii fundamentării constituţionale şi legale a autonomiei locale în scopul asigurării durabilităţii şi ireversibilităţii proceselor ce derivă din condiţiile autonomiei locale.*

Statul, la rîndul său, în condiţiile unei societăţi democratice, descentralizează procesul de exercitare a puterii publice delegînd o parte din competenţele sale administraţiei publice locale care, la rîndul ei, încredinţează statului o parte din împuternicirile primite de la cetăţeni.

Găsirea unei proporţii optime în procesul de delegare a competenţelor constituie condiţia care determină gradul de eficienţă a administraţiei publice.

Experienţa multor state în domeniul delimitării competenţelor între administraţia de stat şi administraţia publică locală mărturiseşte despre faptul că delegarea competenţelor, ca proces, trebuie să corespundă anumitor reguli, şi anume:

- delegarea competenţelor nu este un act de o singură manifestare, dar un proces permanent şi continuu în activitatea statului, reieşind din dinamica şi evoluţia vieţii sociale;
- delegarea competenţelor înseamnă nu numai transmiterea drepturilor, dar şi acordarea mijloacelor materiale, financiare, organizatorico-juridice necesare pentru realizarea acestor drepturi;
- delegarea competenţelor se face numai în cazul cînd în urma acestui proces comunităţile locale au de cîştigat în dezvoltarea social-economică şi asigurarea unui nivel de viaţă decent;
- competenţe se acordă numai comunităţilor permanente, care au condiţii stabile de viaţă, precum şi resurse suficiente pentru realizarea lor;
- delegarea competenţelor poate fi efectuată pe durata unui timp nelimitat ori pentru o perioadă de timp concretă cu indicarea termenelor de iniţiere şi de finalizare a lor;
- delegarea competenţelor poate să decurgă în două etape. În prima etapă, printr-un act legislativ comun, se deleghează competenţele pentru toate organele administraţiei publice locale. Pe măsura acumulării experienţei de către organele administraţiei publice locale şi creării condiţiilor favorabile, statul poate să acorde împuterniciri suplimentare unor organe ale administraţiei publice locale din unele unităţi administrativ-teritoriale;
- delegarea competenţelor de sus în jos, precum şi de jos în sus, se efectuează benevol în baza intereselor reciproce ale comunităţilor locale şi comunităţii naţionale în persoana statului.

Prin urmare, mecanismul delegării competenţelor este un procedeu prin care se creează condiţiile necesare de realizare a autonomiei locale. Găsirea unor proporţii optime în procesul de delegare a competenţelor constituie condiţia care determină gradul de centralizare ori descentralizare a administraţiei publice şi nivelul de eficienţă a ei.

11.2. Autonomia locală - expresie a capacităţilor comunităţilor locale de a se administra de sine stătător

Dicţionarul explicativ al limbii române lămureşte sensul termenului de *„autonomie"* ca drept al unui stat, al unei regiuni, al unei naţionalităţi sau al unei minorităţi naţionale de a se administra în mod autonom, în cadrul unui stat condus de o putere centrală.

Prin autonomie locală, în conformitate cu Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale, *„se subînţelege drepul şi capacitatea efectivă a colectivităţilor locale de a rezolva şi de a gera în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populaţiilor, o parte importantă din treburile publice".*[57] Aceasta presupune satisfacerea intereselor comunităţilor locale fără amestecul organelor administraţiei centrale, în condiţiile organizării descentralizate a administraţiei publice.

Din definiţia expusă mai sus, deducem cîteva componente ale autonomiei locale asupra caracteristicii cărora intenţionăm să ne oprim succint în continuare.

În primul rînd, autonomia locală după cum reiese din definiţie prevede că colectivităţile locale posedă *dreptul de a rezolva şi de a gera* treburile publice. Aceasta provine din calitatea comunităţilor locale, ca entităţi anterioare statului, care locuiesc în unităţile administrativ-teritoriale primare. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleşi prin vot liber, secret, direct şi universal, care pot dispune de organe executive responsabile în faţa lor.

În al doilea rînd, autonomia locală prevede nu numai dreptul, dar şi *capacitatea de a rezolva şi de a gera* treburile publice. Aceasta presupune existenţa resurselor proprii suficiente colectivităţilor locale pentru exercitarea competenţelor cu care sînt abilitate. Resursele financiare ale colectivităţilor locale trebuie să fie proporţionale cu competenţele prevăzute de legislaţie. Colectivităţile locale trebuie să aibă, în acelaşi timp, acces, conform legii, la piaţa naţională de capitaluri.

În al treilea rînd, atît dreptul, precum şi capacitatea colectivităţilor locale de a rezolva şi a gera treburile publice urmează să fie realizate *în cadrul legii.* Aceasta înseamnă că autonomia locală nu poate fi acceptată ca un regim de o totală independenţă, ca o izolare a organelor administraţiei

---

[57] *Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale,* Varianta română, ungară şi germană, art.3, Strasbourg, 1993, pag.25.

publice locale de organele centrale ale administrației publice. Ea este concepută ca o putere de decizie liberă, ca o facultate prevăzută strict de legislație și desfășurată în cadrul legislației, de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale.

În al patrulea rînd, activitățile de soluționare și de gestionare a treburilor locale trebuie să se desfășoare *sub propria răspundere a colectivităților locale și în favoarea lor*. Aceasta înseamnă că autonomia locală nu constituie numai o totalitate de drepturi, dar și de responsabilități pentru ceea ce întreprind autoritățile administrației publice locale, activînd în regim de autonomie locală. Exercițiul responsabilităților publice trebuie să revină de preferință acelor autorități care sînt cele mai apropiate de cetățeni, adică din unitățile administrativ-teritoriale primare.

În al cincilea rînd, autonomia locală prevede rezolvaea și gestionarea la nivelul unităților administrativ-teritoriale *a unei părți importante din treburile locale*. Aceasta înseamnă, că nu toate treburile, dar numai o parte a lor, apreciate ca fiind importante și reflectă pe deplin interesele locale. O altă parte a treburilor publice de interes național pot fi în gestiunea autorităților centrale ori regionale.

În caz de împuternicire de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună, pe cît posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale. Colectivitățile locale trebuie, de asemenea, să fie consultate, pe cît posibil, în timp util și de o manieră apropiată, vis-a-vis de procesul de planificare și de adoptare a deciziilor pentru toate chestiunile care privesc direct activitatea lor.

Autonomia locală nu poate avea numai atribuții strict locale, deoarece colectivitățile locale sînt integrate în cadrul statului, care își realizează funcțiile sale atît direct, prin instituțiile administrației publice centrale, precum și indirect, prin autoritățile administrației publice locale. Autonomia locală nu poate înfățișa independența acordată unei colectivități politice, de aceea este vorba nu de o autonomie politică, dar de o autonomie administrativă[58].

Deci, autonomia locală este un fenomen complex și destul de complicat, avînd substrat de voință politică, capacitate financiară, valență dimensională, suport juridic, manifestări de responsabilitate.

[58] Victor Popa, Tatiana Manole, Ion Mihăiluță, *Administrația publică locală a Republicii Moldova*, Comentarii legislative, Chișinău, Museum, 2000, pag.8-9.

11.3. *Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale* – document reglatoriu privind autonomia locală

Autonomia locală ca fenomen administrativ își are originea în procesele de afirmare a relațiilor democratice și liberale manifestate în perioada luptei cu absolutismul. Afirmarea legalității și a democrației în statele europene au făcut posibilă, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, să se conceapă în mod distinct și fenomenul autonomiei locale.

Desfășurarea acestor procese este legată de activitatea Consiliului Europei, organizație formată în anul 1949 și care are ca scop promovarea democrației, a drepturilor și libertăților omului, omogenizarea dezvoltării politice a țărilor europene. La ziua de astăzi Consiliul Europei întrunește 45 de state. Republica Moldova a devenit membră a acestei organizații europene la 13 iulie 1995.

De la înființarea sa, Consiliul Europei a elaborat și a adoptat un șir de Convenții, Declarații și alte documente prin care își expune atașamentul pentru dezvoltarea democrației și a valorilor politice și administrative benefice pentru evoluția ascendentă a proceselor democratice din Europa.

Printre aceste documente se înscrie și *Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale*. Pregătirea și adoptarea acestui document își are istoria sa. Ca o instituție prodemocratică Consiliul Europei a recunoscut încă din primii ani de existență a sa importanța colectivităților locale, instituind un organ reprezentativ la nivel european, numit Convenția Permanentă a Puterilor Locale și Regionale din Europa. Deja în anii '60-70 ai secolului al XX-lea Consiliul Europei a încercat, prin intermediul Convenției Permanente a Puterilor Locale și Regionale, să adopte o Declaraie a principiilor autonomiei locale. Dar din cauza unor viziuni divergente asupra problemei nominalizate, exprimate de reprezentanții țărilor-membre, aceste intenții bune nu și-au găsit realizare la acel timp.

În anul 1981 Consiliul Europei revine la acest subiect, de data aceasta prin intermediul Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa (așa a fost redenumită între timp Convenția Permanentă a Puterilor locale și Regionale - A.S.), care a decis să se refuze de la o simplă Declarație de principii privind autonomia locală, accent punîndu-se pe necesitatea adoptării unor angajamente obligatorii pentru țările contractante. Astfel a apărut proiectul documentului „Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale", care după traversarea tuturor procedurilor, a fost adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985. Carta a intrat în vigoare pentru

țările semnatare la 01 septembrie 1988 după ratificarea ei de către statele-membre ale Consiliului Europei.

Republica Moldova a semnat Carta autonomiei locale la 02 mai 1996, a ratificat-o conform procedurii la 02 octombrie 1997, iar la 02 februarie 1998, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de ratificare, ea a intrat în vigoare pentru țara noastră.

Acest document, prin conținutul său, compensează lipsa normelor comunitare pentru protecția drepturilor colectivităților locale, care sînt cele mai aproape de cetățeni și care oferă posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor referitoare la viața lor cotidiană. Carta autonomiei locale promovează ideea că unul din mijloacele prin care se poate realiza o uniune mai strînsă între membrii Consiliului Europei este încheierea între ei a acordurilor în domeniul administrativ.

Aceste acorduri trebuie să reiasă din dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor publice ca opțiune comună pentru toate statele-membre, din convingerea că acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivelul local și din conștientizarea faptului, că apărarea și consolidarea puterii locale în țările europene reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

Carta europeană expune *conceptul de autonomie locală*, care a fost examinat de noi în tema precedentă, determină *raza de acțiune a autonomiei locale*. În acest din urmă sens se subliniază, că colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din cîmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decît numai în cadrul legii. Aceasta se referă și la protecția limitelor teritoriale ale colectivităților locale. Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, Carta prevede necesitatea consultării în prealabil, eventual unde legea o permite, pe cale de referendum a colectivităților locale în cauză.

O prevedere importantă a Cartei europene a autonomiei locale se referă la *potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților locale*.

Conform ei, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne de care ele au nevoie și să aibă dreptul de a le adapta la necesitățile lor specifice, avînd ca scop dobîndirea unei gestiuni eficiente a treburilor publice. Acest lucru se examinează într-o strînsă legătură cu statutul personalului din autoritățile administrației publice locale, care trebuie să fie recrutat pe principiile de merit și de competență, să reunească condițiile adecvate de formare, de remunerare și de perspectivă în cariera profesională.

Stabilind în linii generale *statutul aleșilor locali*, Carta europeană a autonomiei locale indică condițiile de exercitare a responsabilităților acestora la nivel local. Se pune accentul pe faptul că aleșilor locali trebuie să le fie asigurat liberul exercițiu al mandatului lor, să li se acorde compensația financiară adecvată cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului de ales local și o asigurare socială corespunzătoare.

O problemă importantă privind autonomia locală se referă la *efectuarea controlului administrativ* al acțiunii colectivităților locale. În această privință, Carta prevede că orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decît potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție și lege. Acest control trebuie să fie orientat la asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. În același timp, controlul administrativ poate să cuprindă și un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Și într-un caz, și în altul, controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectînd raportul dintre amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le prezerva.

Autonomia locală este de nerealizat fără asigurarea colectivităților locale cu *resursele financiare necesare*. În acest sens, Carta prevede că colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale la resurse proprii suficiene pentru exercitarea competențelor ce le revin. O parte cel puțin din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozitele locale, a căror rată poate fi fixată, în limitele legii, de către autoritățile administrației publice locale. Carta prevede și posibilitățile de sprijin al colectivităților locale mai slabe, pe calea punerii în aplicare a procedurilor de repartizare financiară justă sau de măsuri echivalente efectuate în scopul corijării efectelor repartiției inegale a resurselor financiare. Se subliniază ideea, că asemenea proceduri și măsuri, inclusiv atribuirea de subvenții, nu trebuie să aducă prejudicii libertății fundamentale a colectivităților locale în domeniul lor propriu de responsabilitate.

Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale mai prevede și *dreptul de asociere a colectivităților locale*. În acest sens se stipulează că colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor, de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea de sarcini de interes comun. Carta accentuează faptul că dreptul colectivi-

tăților locale de a adera la o asociație pentru promovarea intereselor comune și acelea de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat.

În părțile a doua și a treia a Cartei se conțin prevederi procedurale privind adoptarea, semnarea, ratificarea și intrarea în vigoare a Cartei, precum și reglementări privind anularea apartenenței la ea.

Adoptarea de către Consiliul Europei în anul 1985 a *Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale* și implementarea prevederilor ei în majoritatea țărilor europene a jucat și continuă să joace un rol important în organizarea și funcționarea administrației publice în baza principiului descentralizării.

Carta a devenit un document-cadru al autonomiei locale pentru țările care au aderat la ea. Acest document servește drept o sursă de referință în procesul de elaborare a legislațiilor naționale privind administrația publică locală și activitatea ei în condițiile descentralizării și autonomiei locale. Carta reprezintă o expresie a aprecierii obiective privind democratizarea relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală.

11.4. Fundamentarea constituțională și legală a autonomiai locale

Organizarea descentralizată a administrației publice sub forma autonomiei locale cere să aibă la bază anumite garanții care i-ar asigura o dezvoltare firească reieșind din evoluția vieții sociale. Aceasta presupune respectarea anumitor principii, cum ar fi cel al continuității, al consecutivității și al imparțialității. Astfel de garanții pot fi asigurate doar prin fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale. Iată de ce Carta europeană a autonomiei locale acordă o mare importanță acestui lucru, stipulînd în articolul doi că *„principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cît posibil, în Constituție"*.

Aceasta înseamnă că autonomia locală capătă o protecție constituțională și legală. Majoritatea țărilor semnatare a Cartei europene a autonomiei locale au fixate prevederi constituționale privind autonomia locală. Aceste prevederi constituționale își găsesc apoi continuare în diferite legi, care concretizează diverse aspecte ale autonomiei locale și facilitează toate schimbările din administrația publică. Ele se referă la aspectele structural-organice și funcționale ale administrației publice, la relațiile din cadrul administrației, precum și la raporturile dintre administrația publică și celelalte elemente ale sistemului politic al societății.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 și punerea ei în aplicare la 27 august 1994 a constituit o condiție foarte importantă

pentru edificarea unui sistem nou de administrație publică, bazat pe principii moderne.

În primul rînd, adoptarea Constituției a dat posibilitate ca toate schimbările intervenite în sistemul politic, în condițiile statului independent, să-și găsească reglementare constituțională, astfel devenind o premisă pentru schimbările din administrația publică, în general, și administrația publică locală, în particular.

În al doilea rînd, adoptarea Constituției a fost un pas real pe calea creării cadrului legislativ al statului de drept, inițiindu-se, într-o strînsă legătură cu aceasta, elaborarea suportului legislativ, inclusiv în domeniul administrației publice. Consfințind principiile de organizare și funcționare a administrației publice, Constituția asigură un echilibru real al puterilor și creează condiții favorabile pentru evoluția democratică a administrației publice.

În al treilea rînd, pe acest fundament juridic și în spațiul politic condiționat de adoptarea Constituției au început să se edifice instituții noi, specifice unei administrații publice moderne și, în consecință, să se conștientizeze prioritățile pe care le oferă autonomia locală. După cum vedem, pe măsura constituirii noului sistem politic bazat pe democrație și diversitate se creează premise adecvate pentru implementarea autonomiei locale.

Astfel, articolul 109 al Constituției Republicii Moldova prevede că administrația publică locală se bazează pe următoarele principii: al autonomiei locale; al descentralizării serviciilor publice; al eligibilității autorităților publice locale; al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Aceste principii sînt prevăzute și în Legea privind administrația publică locală, precum și în alte acte normative. Deci, fiind fundamentate constituțional și legal, acestea rezultă din filosofia Cartei europene a autonomiei locale și semnifică o corespundere de iure a administrației publice locale cu rigorile europene.

Subiecte de evaluare:

1. Definiți noțiunea de autonomie locală și evidențiați esența ei ca formă de exercitare a relațiilor sociale în sfera conducerii.
2. Descrieți regulile cărora trebuie să le corespundă procesul de delegare a competențelor în sfera administrației publice.
3. Enumerați componentele autonomiei locale și caracterizați conținuturile acestora.
4. Exprimați-vă asupra dimensiunilor autonomiei locale și referitor la limitele ei în condițiile unei societăți democratice.

5. Expuneți istoricul elaborării și adoptării „Cartei europene: exercițiul autonom al puterii locale".

6. Estimați prevederile „Cartei europeane: exercițiul autonom al puterii locale" și coraportați-le la gradul de democratizare a relațiilor sociale în sfera conducerii.

7. Argumentați necesitatea fundamentării constituționale și legale a autonomiei locale.

8. Comparați organizarea și funcționarea administrației publice în țările europene din perspectiva evoluției autonomiei locale.

9. Apreciați gradul de implementare a autonomiei locale în sistemul de administrație publică din Republica Moldova.

10. Elaborați unele propuneri privind accelerarea procesului de implementare a autonomiei locale în administrația publică din Republica Moldova.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru**, *Administrația publică*, București, 1999, pag.375- 418.

2. **Sergiu Cornea**, *Rolul autonomiei locale în afirmarea democrației* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2002, nr.4, pag.35-39.

3. **Sergiu Cornea, Nicolae Cornea**, *Autonomia locală – instrument de garantare și realizare a drepturilor omului* // Materialele conferinței științifice internaționale, Chișinău, AAP, 2004, pag.113-120.

4. **Anatol Chetraru**, *Autonomia locală reală – factor important al reformei* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2000, nr.2, pag.33-38.

5. **Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale** // Versiunea română, germană și ungară, Strasburg, 1993 // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1997, nr.4, pag.77-84.

6. **Maria Orlov**, *Descentralizare administrativă în baza autonomiei locale în Republica Moldova* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2000, nr.3-4, pag.97-104.

7. **Mihail Platon**, *Introducere în știința administrației publice*, Chișinau, 1999, pag.285-312.

8. **M. Platon, A.Sîmboteanu, T. Popescu, T. Deliu**, *Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective*, Chișinău, AAP, 2001.

9. **Пояснительный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления** // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1996, nr.l, pag.21-23; nr.4, pag.123-132.

10. **Aurel Sîmboteanu**, *Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale* // Revistă de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, AȘM, 2007, nr.2, pag.59-68.

XII. RESURSELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

„Instituțiile Administrației pot realiza o activitate rațională și eficientă, dacă pe lîngă un personal temeinic pregătit profesional dispun și de mijloace materiale și financiare necesare, precum și de o fundamentare documentară organizată pe baze științifice"

Mihai T. Oroveanu

Obiective:

Activitatea administrației publice este de neconceput fără anumite resurse, studierea cărora va contribui la:

- *cunoașterea ansamblului resurselor necesare pentru funcționarea administrației publice și a procesului de interdependență dintre ele;*

- *conceperea însemnătății deosebite a resurselor materiale în funcționarea adminisrației publice și influenței lor asupra procesului de modernizare a ei;*

- *conștientizarea misiunilor resurselor financiare pentru asigurarea eficienței administrației publice și dezvoltării durabile a comunităților umane;*

- *identificarea rolului și funcțiilor resurselor informaționale ca mediu de asigurare documentară și transparentă de reformare a administrației publice.*

12.1. Ansamblul resurselor necesare pentru funcționarea administrației publice, interdependența dintre ele

Administrația publică reprezintă, după cum cunoaștem, totalitatea autorităților formate în scopul satisfacerii interesului general al oamenilor, fie în dimensiunile teritoriale ale întregului stat, fie în dimensiunile unei unități administrativ-teritoriale. Pentru a-și exercita atribuțiile sale, administrația publică are nevoie de anumite mijloace. Prin mijloace se subînțeleg acele resurse care permit autorităților administrației publice, utilizîndu-le, să satisfacă necesitățile populației administrate.

Știința administrației evidențiază un ansamblu de resurse, care au capacitatea de a interacționa între ele și de a forma prin aceasta substratul organizatorico-funcțional, material, financiar și informațional-documentar al autorităților administrației publice. Ansamblul resurselor administrației publice constă din următoarele părți componente:

a) *resursele umane* reprezintă totalitatea angajaților din administrația publică, care în virtutea funcțiilor deținute asigură funcționalitatea administrației publice și contribuie la îndeplinirea sarcinilor ei;

b) *resursele materiale* constituie totalitatea bunurilor mobiliare și imobiliare de care dispune administrația publică și care formează mijloacele necesare pentru funcționarea administrației publice și pentru satisfacerea necesităților populației;

c) *resursele financiare* subsumează totalitatea mijloacelor bănești ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale acumulate în ordinea stabilită și predestinate pentru acoperirea cheltuielilor de menire publică întru satisfacerea necesităților vitale ale membrilor comunității;

d) *resursele informaționale* înglobează totalitatea mijloacelor documentare, legislative, normative, bibliografice, mediatice, tehnico-electronice utilizate în scopul formării unui spațiu informațional lucrativ pentru autoritățile administrației publice, precum și în relațiile acestora cu cetățenii.

Acest ansamblu de resurse are capacitatea de a interacționa între ele. În acest sens, se poate spune că numai acțiunea lor conjugată, luată împreună, poate să asigure activitatea eficientă a administrației publice. Toate tipurile de resurse sînt importante, lipsa sau limitarea măcar a unui component al lor duce la dificultăți în exercitarea normală a funcțiilor de către autoritățile administrației publice.

Luînd în considerare că resursele umane vor fi analizate într-o temă aparte, în continuare vom examina resursele materiale, financiare și informaționale.

12.2. Însemnătatea resurselor materiale în funcționarea administrației publice

Eficiența activității instituțiilor administrației publice depinde de mai mulți factori, inclusiv de gradul de asigurare al lor cu mijloace materiale. Mijloacele materiale reprezintă bunurile de care dispune administrația publică și pe care le gestionează. Fără mijloace materiale activitatea administrației este de neconceput.

Putem vorbi de resurse materiale în sens îngust și în sens larg. Prin resurse materiale *în sens îngust* se subînțeleg acele resurse materiale care aparțin nemijlocit autorităților administrației publice centrale, intermediare ori locale și care le asigură acestora funcționalitatea în exercitarea competențelor deținute.

Prin resurse materiale *în sens larg* se subînțeleg acele resurse materiale care cad sub gestiunea autorităților administrației publice și care alcătuiesc proprietatea publică, fie a statului, fie a unităților administrativ-teritoriale.

În general, administrația publică utilizează un șir de bunuri imobile și mobile numeroase și diversificate. Prin termenul de *bun* înțelegem un lucru care este susceptibil de a satisface anumite nevoi ale oamenilor și a cărui valoare poate fi exprimată în bani[59].

Prin *bunuri imobile* înțelegem bunurile care au o situație fixă și stabilă, cum ar fi: clădirile administrative, blocurile locative, edificiile social-culturale, căile de comunicație, piețele și parcurile publice, terenurile cu destinație forestieră, autostrăzile și altele. Bunurile imobile, după proveniența lor, sînt de două tipuri: bunuri imobile naturale, cum ar fi terenurile forestiere, spațiile acvatice, și bunuri imobile artificiale, ca autostrăzile, clădirile, mijloacele de transport și altele.

Prin *bunuri mobile* înțelegem acele bunuri care pot fi deplasate prin forța proprie sau cu concursul unei energii străine. La aceste bunuri se referă documentele de arhivă, cărțile, tablourile, utilajele, automobilele, combustibilul, mobilierul și altele.

Totalitatea acestor bunuri imobile și mobile constituie resursele materiale ale administrației publice. Progresul științific și tehnic a determinat introducerea, în administrație, a unor mașini moderne capabile să preia un însemnat volum de activitate materială, calcule, care erau îndeplinite anterior în mod manual de către funcționari. O asemenea evoluție deter-

[59] Emil Poenaru, *Introducere în dreptul civil*, Editura Europa Nova, 1996, pag.51

mină, în perspectivă, modificări ale metodelor de administrare şi o mai mare eficienţă a activităţii administrative.

Noţiunea de resurse materiale e strîns legată de noţiunea de proprietate. Privite prin prisma proprietăţii, resursele materiale ale administraţiei iau forma de apartenenţă la proprietatea publică, care poate aparţine statului ori unităţilor administrativ-teritoriale. Aceasta înseamnă că autorităţile administraţiei publice centrale gestionează proprietatea publică, care aparţine statului, iar autorităţile administraţiei publice locale şi intermediare de toate nivelurile gestionează proprietatea publică care aparţine unităţilor administrativ-teritoriale respective. Din acest punct de vedere trebuie să înţelegem că proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale este o parte a proprietăţii publice şi nu se confundă cu proprietatea de stat.

În această calitate, resursele materiale ca proprietate publică, în totalitatea lor, formează *domeniul public,* fie ori al statului, ori al unităţii administrativ-teritoriale. Bunurile domeniului public alături de bunurile domeniului privat constituie *patrimoniul* statului sau al unităţii administrativ-teritoriale.

Ştiinţa administraţiei promovează ideea utilizării raţionale a resurselor materiale proprii şi aflate în gestiunea autorităţilor administraţiei publice. Aceasta presupune:

- folosirea raţională şi eficientă a clădirilor administrative prin crearea condiţiilor optime de lucru pentru angajaţi. Este necesar ca încăperile să fie luminoase, încălăzite, protejate împotriva zgomotelor, imobilul avînd toate instalaţiile indispensabile igienei şi salubrităţii;
- elaborarea şi folosirea în activitatea practică a unor norme privind utilizarea diferitor resurse materiale, cum ar fi mobilierul, maşinile, utilajele, consumabilile. Normele reprezintă nişte reguli tehnice cu ajutorul cărora se urmăreşte unificarea şi simplificarea, în materia resurselor materiale, cu scopul obţinerii unui mai mare randament în activitatea instituţiilor administrative;
- administrarea corectă a resurselor materiale ca mijloc de eficientizare a activităţii administrative. Administraţia urmează să se adapteze la posibilităţile materiale ale statului şi ale unităţilor administrativ-teritoriale. Aceasta înseamnă că, fără a pretinde la resurse materiale pe care nu le poate obţine, ea urmează să se adapteze la posibilităţile de care dispune pentru soluţionarea sarcinilor avute.

Prin urmare, resursele materiale ale administraţiei publice reprezintă un fenomen complex de valori imobiliare şi mobiliare, care interacţionează cu forma de proprietate, cu statutul şi nivelul autorităţilor administraţiei publice care dispun de aceste resurse materiale şi pe care le gestionează.

12.3. Resursele financiare ale administraţiei publice

Alături de resursele materiale, pentru funcţionarea eficientă a administraţiei publice, mai sînt necesare şi resurse financiare. Ele reprezintă mijloacele băneşti necesare pentru satisfacerea necesităţilor membrilor comunităţilor umane.

Resursele financiare ale administraţiei publice sînt prevăzute în bugetele anuale. In condiţiile organizării descentralizate a administraţiei publice şi funcţionării reale a autonomiei locale se întîlnesc mai multe tipuri de bugete, şi anume:

a) *Bugetul de stat* care reprezintă actul juridic şi politic prin care autoritatea legislativă, în numele cetăţenilor contribuabili, prevede sumele şi autorizează organele administraţiei publice să utilizeze resursele financiare pe care i le acordă în scopul îndeplinirii sarcinilor sale. El prevede sumele alocate pentru autorităţile administraţiei de stat pe anul respectiv în conformitate cu politica bugetară existentă, conţinută în actele normative respective;

b) *Bugetul unităţilor administrativ-teritoriale* este actul normativ prin care organele deliberative ale unităţilor administrativ-teritoriale de toate nivelurile stabilesc mărimea alocaţiilor financiare pentru anul respectiv, pentru diferite domenii de activitate, cum ar fi: întreţinerea aparatului administrativ, învăţămîntul, cultura, asistenţa socială, deservirea comunală, dezvoltarea durabilă a localităţilor urbane şi rurale şi alte domenii de menire publică.

În condiţiile Republicii Moldova acestea sînt bugetele satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor, cu exepţia municipiului Chişinău), ca unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi,şi bugetele raionale, bugetul municipal Chişinău şi bugetul central al UTA Găgăuzia, ca unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Bugetele tuturor unităţilor administrativ-teritoriale, conform prevederilor legale, prezintă elemente idependente, elaborate, aprobate şi executate în condiţiile autonomiei financiare. Ministerul Finanţelor îşi asumă doar responsabilitatea pentru a promova metodologia elaborării bugetului, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor şi cheltuielilor bugetare pe anul viitor şi unele reguli specifice de determinare a relaţiilor interbugetare.

Aceste două tipuri de bugete, şi anume, bugetul de stat şi bugetul unităţilor administrativ-teritoriale, formează împreună *Bugetul consolidat al ţării;*

c) *Bugetul asigurărilor sociale* este aprobat anual de Parlament şi stabileşte sumele alocate pentru asigurarea socială a populaţiei prin fondul de pensii ce se formează din impozitele contribuabililor la acest fond. Organele abilitate ale administraţiei publice centrale şi locale gestionează aceste resurse financiare în condiţiile prevăzute de legislaţie şi de alte acte normative în vigoare;

d) *Fondurile extrabugetare* reprezintă acele resurse financiare ale administraţiei care se formează din donaţii, granturi, depuneri benevole ale persoanelor juridice şi fizice, venituri provenite din desfăşurarea diferitor activităţi de binefacere. Aceste fonduri se formează atît de către organele administraţiei publice centrale, precum şi de către organele administraţiei publice locale în scopul susţinerii unor programe de interes naţional ori local, cu respectarea prevederilor legale. La nivel central fondul extrabugetar este un fond în care se colectează veniturile pentru Guvern şi din care se efectuează cheltuieli din partea acestuia, la nivel local fondurile respective sînt administrate de autorităţile administraţiei publice locale.

Totalitatea acestor resurse financiare enumerate mai sus formează în ansamblul lor *Bugetul public naţional,* ceea ce constituie toate resursele financiare prevăzute pe perioada unui an şi aflate în gestiunea autorităţilor administraţiei publice. De gestionarea corectă a resurselor financiare depinde eficienţa activităţii administraţiei publice şi bunăstarea membrilor comunităţii.

Activităţile privind acumularea, distribuirea şi administrarea resurselor bugetare poartă denumirea de *proces bugetar,* care prevede următoarele etape: elaborarea proiectului de buget; aprobarea bugetului de către organele abilitate; executarea bugetului prin complexul de măsuri desfăşurate de organele administraţiei publice; încheierea şi aprobarea exerciţiului bugetar în ordinea stabilită; controlul bugetar ca acţiune de verificare a utilizării resurselor financiare.

Legalitatea gestiunii administrative a resurselor financiare în organele administraţiei publice este organizată prin separarea atribuţiilor în materie de resurse financiare dintre conducătorul instituţiei administrative, care este ordonatorul principal de credite şi dispune efectuarea plăţilor, şi serviciul contabilităţii, care are în funcţiile sale gestiunea operaţiunilor privind utilizarea resurselor financiare şi poartă răspundere de corectitudinea operaţiunilor procedurale privind cheltuielile resurselor financiare.

Utilizarea raţională şi eficientă a resurselor financiare ca şi a resurselor materiele este o sarcină majoră a autorităţilor administraţiei publice. Optimizarea cheltuielilor publice se face şi pe calea stabilirii unor relaţii interbugetare normale între bugetul de stat şi bugetul unităţilor administrativ-teritoriale, de toate nivelurile, prin stabilirea unui sistem de transferturi.

12.4. Rolul şi funcţiile resurselor informaţionale ale administraţiei publice

Activitatea administraţiei publice se bazează şi pe resurse informaţionale, care într-o abordare tradiţională mai poartă denumirea de documentare administrativă. Soluţionarea orişicărei probleme în administraţia publică, îndeosebi în procesul decizional, nu poate fi efectuată fără anumite studii prealabile.

Astfel de studii sînt posibile, dacă există un material documentar suficient, adică anumite resurse informaţionale care să asigure cercetarea evolutivă a activităţii administrative. În acest sens, resursele informaţionale ale administraţiei, ori documentarea ei, se consideră memoria administraţiei[60]. Documentarea administrativă serveşte ca temei pentru clarificarea în anumite probleme cu care se confruntă administraţia publică şi drept argument pentru alegerea unui mod concret de soluţionare a acestor probleme în condiţii noi.

Sub noţiunea de document sau informaţie, în înţelesul examinat de noi, se subînţelege orice obiect ce cuprinde elemente de cunoaştere şi care poate fi conservat, adică pus la păstrare, transmis, consultat şi care serveşte drept izvor de iniţiere a unei analize, care, la rîndul său, semnifică o nouă treaptă de cunoaştere. Majoritatea documentelor conţin mai multe elemente de cunoaştere, fiecare putînd fi studiat din diferite puncte de vedere. Uneori, ele reprezintă modele sau precedente bune de urmat în cazuri similare cu care se confruntă administraţia.

Resursele informaţionale pot fi *primare* ori *secundare.* De regulă, ele se clasifică după conţinut, după formă, după dată, mai ales pentru actele normative, după alfabet, după limba în care ele sînt expuse. Astfel, după conţinut ele se codifică conform unor nomenclatoare, care specifică domeniul de care ţine documentul (informaţia) respectiv(ă), fie administraţia publică centrală ori locală, activitatea cadrelor din administraţie, procesul decizional, relaţiile cu publicul, exercitarea controlului în administraţia publică şi altele.

---

[60] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, Cerma, 1996, pag.353.

Ca izvoare informaționale și documentare pot servi actele normative, culegerile statistice, planurile de activitate ale autorităților administrației publice, diferite strategii și concepții de dezvoltare a anumitor ramuri, rapoarte de activitate pentru anumite perioade de timp, lucrări științifice de specialitate, reviste tematice, precum și materialele din mijloacele mass-mediei scrise, audiovizuale și electronice.

Pentru ca aceste izvoare documentare și informaționale să poată fi folosite eficient, ele trebuie acumulate și sistematizate în orișice instituție administrativă. Profesorul român Mihai Oroveanu specifică următoarele etape ale documentării administrative[61]:

a) *identificarea și colectarea* documentelor și informației, care impune cunoașterea și valorificarea tuturor resurselor existente privind problemele ce interesează activitatea instituțiilor administrative;

b) *conservarea* documentelor, care constă în procedee și mijloace materiale și are rolul de a asigura păstrarea documentelor, prin utilizarea regulilor de clasificare care facilitează utilizarea lor;

c) *difuzarea* documentelor administrative ca o activitate de o importanță deosebită, care asigură operativitate în desfășurarea procesului administrativ;

d) *utilizarea* documentelor și a informației care constituie scopul final al documentării administrative și care influențează eficiența activității practice a funcționarilor publici și organelor administrației publice, în general.

Respectarea acestor etape în documentarea administrativă presupune existența în aparatele autorităților administrației publice a unor funcționari specializați în documentarea administrativă și cultivarea calităților de a poseda deprinderi în acest domeniu la toți funcționarii publici utilizatori și beneficiari de informație.

În ultimele decenii se observă implementarea tot mai activă în documentarea administrativă a realizărilor tehnico-științifice moderne. Și aceasta se datorează progresului obținut în acest domeniu, îndeosebi în legătură cu dezvoltarea sistemelor electronice de utilizare a informației.

În lumea modernă informația este o sursă la fel de importantă în activitatea organelor administrației publice ca și resursele umane, financiare și materiale. *Crearea unui sistem informațional modern* constituie o pîrghie de modernizare a administrației publice. Acest sistem prevede o utilare tehnică modernă cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate. Cu cît este mai amănunțită și mai veridică informația,

[61] Ibidem, pag.362.

cu atît mai operative și mai depline, după conținut, vor fi deciziile adoptate de organele administrației publice.

Informația trebuie să fie operativă, veridică, deplină și să reflecte situația reală la moment. Ea trebuie să circule atît de la organele ierarhic superioare către organele ierarhic inferioare, cît și invers, precum și între organele administrației publice de același nivel. Foarte importantă este asigurarea accesului liber la informație al cetățenilor, care pot și au dreptul legitim să participe, să colaboreze, în modul stabilit de lege, la elaborarea deciziilor organelor administrației publice.

În acest sens, în ultimii ani s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative. Din anul 2005 funcționează Ministerul Dezvoltării Informaționale, care are ca obiectiv elaborarea politicii de stat în domeniul tehnologiilor informaționale, în general, și al tehnologiilor informaționale în domeniul administrației publice, în particular.

Prin urmare, activitatea administrației publice se desfășoară în condițiile unui ansamblu de resurse informaționale care se află într-o permanentă modernizare și de care depinde asigurarea unei activități eficiente a administrației publice.

Subiecte de evaluare:

1. Definiți noțiunea de ansamblu al resurselor administrației publice.
2. Clasificați sistemul de resurse necesare pentru funcționarea administrației publice.
3. Argumentați necesitatea interacțiunii tuturor categoriilor de resurse ale administrației publice pentru asigurarea unei activități eficiente.
4. Estimați însemnătatea resurselor materiale în funcționarea administrației publice.
5. Caracterizați domeniul public ca totalitate a resurselor materiale pentru administrația publică.
6. Analizați, la modul general, resursele financiare ale administrației publice și argumentați necesitatea lor.
7. Efectuați clasificarea resurselor financiare ale administrației publice și caracterizați fiecare element al acestora.
8. Elaborați unele sugestii privind consolidarea resurselor financiare ale administrației publice.

9. Identificaţi rolul şi funcţiile resurselor informaţionale ale administraţiei publice.

10. Formulaţi unele propuneri privind optimizarea utilizării ansamblului de resurse necesare pentru funcţionarea administraţiei publice în Republica Moldova.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.476-479.
2. **Pavel Chirev,** *Informatizarea societăţii în Republica Moldova //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1999, nr.1, pag.131-134.
3. **Vasile Dvornic,** *Noi tehnologii informaţionale: probleme şi perspective //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1998, nr.4, pag.157-162.
4. **Albert Gard,** *Public Finance Management In Countries Re-organising Their Public Administration //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1998, nr.4, pag.35-40.
5. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.347-365.
6. **Sergiu Sîtnic,** *Edificarea societăţii informaţionale în Republica Moldova //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003, nr.2, pag.131-136.
7. **Nadejda Vacarov,** *Factori decisivi în crearea şi gestionarea sistemelor informaţionale //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2004, nr.4, pag.117-132.

XIII. SERVICIUL PUBLIC ŞI POLITICA DE PERSONAL ÎN ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ

„Organele de stat din ţară vor obţine o autoritate bine meritată numai atunci cînd în dezvoltarea structurilor statale se va sesiza importanţa factorului uman"

Mihail Platon

Obiective:

Examinarea Serviciului public şi a politicii de personal în administraţia publică va contribui la:

- *cunoaşterea rolului şi funcţiilor resurselor umane în administraţia publică, mecanismelor de participare a acestora în procesul de modernizare a administraţiei publice;*

- *însuşirea structurii Serviciului public şi identificarea raporturilor lui cu administraţia publică din perspectivă dimensională şi funcţională;*

- *familiarizarea cu statutul juridic al funcţionarului public şi cu mecanismele lui de aplicare din perspectiva ajustării acestuia la standardele europene;*

- *formarea unei viziuni noi asupra politicii de personal în condiţiile instituţionalizării Serviciului public şi proceselor de democratizare din administraţia publică.*

13.1. Rolul şi funcţiile resurselor umane în administraţia publică

Din cele mai vechi timpuri, chiar de la apariţia ei, administraţia publică a dispus, alături de alte resurse, şi de resurse umane care i-au asigurat activitatea. O administraţie dotată bine cu mijloace materiale, financiare şi informaţionale de mare valoare, dar care nu dispune de resurse umane pregătite la nivelul exigenţelor timpului, nu îşi poate îndeplini sarcinile care stau în faţa ei. Din aceasta reiese rolul deosebit al resurselor umane în activitatea administraţiei publice.

Constituind totalitatea angajaţilor autorităţilor administraţiei publice, resursele umane îndeplinesc următoarele funcţii:

- *funcţia organizatorică* care constă în acţiunile de organizare a activităţii autorităţilor administraţiei publice prin planificarea acestor activităţi şi întreprinderea de măsuri privind realizarea celor planificate. Aceasta presupune asigurarea consecutivităţii, continuităţii şi ireversibilităţii în desfăşurarea activităţii administrative;
- *funcţia de conducere* rezidă în faptul că acţiunile resurselor umane influenţează direct procesul administrativ prin promovarea sarcinilor care stau în faţa administraţiei şi prin contribuţia la îndeplinirea lor. Îndeosebi aceasta se referă la acei reprezentanţi ai resurselor umane, care exercită acţiuni manageriale prin care influenţează şi asigură realizarea sarcinilor administraţiei publice;
- *funcţia de executare* derivă din faptul că administraţia publică este o acţiune a puterii executive şi activitatea angajaţilor ei ţine de punerea în aplicare a deciziilor instituţiilor politice ale statului. În acest scop funcţionarii desfăşoară o vastă activitate de executare a prevederilor legilor şi a altor acte normative;
- *funcţia analitică* constă în efectuarea de către angajaţii administraţiei publice a analizei permanente a procesului de administrare în scopul unei mai bune organizări şi funcţionări a autorităţilor administraţiei publice şi, respectiv, a îmbunătăţirii efectelor activităţii acestora. Exercitarea acestei funcţii presupune necesitatea prezenţei aptitudinilor creative la funcţionarii publici;
- *funcţia de pregătire a proiectelor de decizii* care se manifestă sub două modalităţi. Pe de o parte, personalul din administraţia publică participă la elaborarea proiectelor de decizii politice, în special a proiectelor de legi, ulterior adoptate de legislativ, iar pe de altă parte, funcţionarii din administraţia publică pregătesc proiecte de decizii ale organelor administraţiei publice pentru punerea în aplicare a prevederilor legale. Prin aceasta funcţionarii participă la formarea cadrului normativ de activitate a administraţiei publice;
- *funcţia de control* prin care personalul participă la verificarea executării deciziilor adoptate şi îndeplinirea sarcinilor care stau în faţa autorităţilor administraţiei publice, asigurînd continuitatea şi consecutivitatea activităţii administrative. În urma activităţilor de control se fac modificări şi completări în acţiunile planificate, folosind posibilităţile procesului decizional.
- *funcţia de asistenţă informaţională* constă în folosirea posibilităţilor documentării administrative pentru asigurarea informaţională a activităţii autorităţilor administraţiei publice, dîndu-i acestei activităţi, prin aceasta, un caracter argumentat. Personalul din administraţia publică urmează să posede o bună pregătire teoretică şi deprinderi practice de utilizare în activitatea prestată a tehnologiilor informaţionale moderne;
- *funcţia tehnică şi de asigurare logistică* este exercitată de o parte a angajaţilor din administraţia publică care sînt preocupaţi de activităţile de întreţinere adecvată a edificiilor, utilajului, mijloacelor tehnice şi de transport, reţelelor informaţionale, precum şi de asigurarea tehnico-materială a activităţii autorităţilor administraţiei publice.

Funcţiile enumerate mai sus nu trebuie privite izolat şi separat unele de altele. Prin esenţa lor, ele constituie un proces unic în care sînt antrenaţi angajaţii din administraţia publică. În virtutea existenţei unor specializări, unii angajaţi exercită o grupă de funcţii, alţi angajaţi – o altă grupă de funcţii. Dar numai luate împreună aceste funcţii pot asigura o activitate eficientă a administraţiei publice.

13.2. Structura Serviciului public şi raporturile lui cu administraţia publică

Procesul administrativ în aspect universal întotdeauna a fost realizat de un corp de funcţionari care erau în subordinea conducătorilor autorităţilor publice respective. Aceşti funcţionari au avut statute diferite care prevedeau modalităţile de încadrare în serviciu, regulile de exercitare a obligaţiunilor funcţionale, formele de remunerare a muncii prestate, precum şi alte componente privind activitatea lor.

Istoriceşte acest corp de funcţionari a evoluat purtînd diferite denumiri şi avînd diferite semnificaţii. În a doua jumătate a secolului al XIX-lea şi

începutul secolului al XX-lea în țările occidentale acest corp administrativ formează în totalitatea sa așa numitul *serviciu civil* (sivil service), ceea ce semnifica deosebirea lui de serviciul militar, care avea alte principii de organizare și funcționare. Ulterior se mai inițiază utilizarea unui termen, și anume - *serviciul public* (public service), ca o totalitate a funcționarilor care activează în autoritățile publice, deosebindu-se de acei funcționari care activau în sectorul privat.

În sistemul sovietic de administrație acești termeni n-au fost utilizați. Sensul lor era exprimat prin noțiunea de *aparat de stat,* avîndu-se în vedere totalitatea funcționarilor angajați în organele conducerii și administrației de stat. Acest aparat de stat, care își avea modalitatea sa de organizare ierarhică și regulile sale de formare și funcționare, constituia resursele umane ale administrației de tip sovietic.

În contextul transformărilor democratice care au cuprins sfera politică, economică, socială și spirituală a vieții din țara noastră, inițiate în a doua jumătate a anilor optzeci ai secolului trecut și continuate în anii următori, îndeosebi după dobîndirea independenței, s-a produs o reevaluare a statutului și a activității angajaților din aparatul de stat. Aceasta și-a găsit expresie în mai multe acțiuni, printre ele fiind și *instituționalizarea serviciului public.*

Apariția acestei noțiuni este sincronică cu celelalte transformări care s-au desfășurat în administrația publică din țara noastră. În îmbinare cu aplicarea noilor principii de administrare, schimbarea structurilor și funcțiilor autorităților publice și implementarea noilor metode și tehnici de administrare, instituționalizarea serviciului public alcătuiește un component important al modernizării activității administrative și o condiție care facilitează sporirea calității ei.

Suportul juridic al acestor schimbări l-a constituit adoptarea la 04 mai 1995 a Legii Serviciului public[62]. În conformitate cu această lege „Serviciul public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor".

[62] *Legea Serviciului public din 04 mai 1995* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.61.

Cum putem observa din definiția de mai sus, structura serviciului public are trei componente: a) autoritățile publice; b) personalul angajat în ele; c) activitatea acestui personal orientată la exercitarea atribuțiilor.

Personalul angajat în autoritățile administrației publice constituie resursele umane ale administrației, care asigură, printr-o activitate desfășurată, funcționalitatea autorităților publice respective. Fără resursele umane, autoritățile publice respective, fiind chiar înzestrate cu resurse materiale, financiare și informaționale suficiente, nu ar putea să-și exercite atribuțiile.

O întrebare importantă care apare în contextul noilor reglementări a activității resurselor umane ține de determinarea raportului dintre semnificația noțiunilor de *serviciu public* și *administrație publică.* Acese două institute sociale au multe laturi comune, dar au și unele deosebiri.

Comun între ele este faptul că atît serviciul public, cît și administrația publică reprezintă o totalitate de autorități publice, care asigură funcționarea statului. Natura publică a acestor autorități reprezintă elementul comun al lor, care le distinge de alte institute sociale.

Deosebirea dintre serviciul public și administrația publică rezultă, în primul rînd, din raportul dimensional al lor. Dacă administrația publică reprezintă în exclusivitate activitatea autorităților publice executive, apoi serviciul public reprezintă, în afară de aceasta, și aparatele autorităților publice legislative și judecătorești, dat fiind faptul că personalul din aceste autorități îndeplinește funcții publice și cade sub incidența reglementărilor prevăzute de legea nominalizată. Deci, după cum observăm, serviciul public este, din punct de vedere dimensional, o noțiune mai largă decît administrația publică.

În ceea ce privește conținutul și natura activităților desfășurate de ele, se cere de menționat că administrația publică are în sfera sa activitatea multidimensională și complexă a autorităților publice, cuprinzînd acțiunile de organizare, conducere, coordonare, control a îndeplinirii deciziilor politice, cît și activități de prestări servicii către populație, pe cînd serviciul public înseamnă, în primul rînd, activitatea personalului și totul ce este legat de mecanismele și procedurile lucrului cu cadrele.

Instituționalizarea serviciului public și acțiunile care derivă din aceasta au contribuit, într-o anumită măsură, la redimensionarea activității resurselor umane din administrația publică prin inițierea implementării unor noi mecanisme de activitate în acest domeniu.

13.3. Satutul juridic al funcţionarului public

În toate ţările administraţia publică este realizată de un ansamblu de organe, structurile cărora sînt întocmite într-un mod în care funcţiile publice sînt exercitate de un aparat administrativ. Acest aparat a fost constituit treptat, scopul de bază fiind asigurarea funcţionalităţii societăţii şi satisfacerea necesităţilor care apar ca rezultat al vieţii în comun a oamenilor.

Trecerea la un nou sistem de administraţie în condiţiile statului de drept implică o nouă viziune asupra activităţii funcţionarilor angajaţi în serviciul public. În scopul satisfacerii interesului general, profesia de funcţionar public se cere reglementată prin norme juridice speciale care, în totalitatea lor, ar constitui un statut juridic al funcţionarului public. Anume prin acest statut funcţionarii publici urmează să primească garanţia juridică a faptului că efortul realizat de ei se valorifică în interesul societăţii şi în interesele lor.

Elaborarea şi implementarea unui astfel de statut care ar prevedea drepturile, obligaţiunile, responsabilităţile funcţionarului public, exigenţele faţă de pregătirea lui profesională, promovarea unei politici de personal adecvate noilor realităţi de activitate a organelor administraţiei publice, stabilirea şi implementarea unor garanţii sociale pentru funcţionarul public care i-ar permite să-şi menţină nivelul profesional, bunăstarea materială, stabilitatea în funcţie, cît şi crearea altor condiţii care îi determină locul şi rolul lui în societate, este o sarcină majoră în lucrul cu resursele umane din administraţia publică.

Aceasta decurge din sarcinile generale ale serviciului public care constau în executarea prevederilor Constituţiei şi legislaţiei, apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor fizice şi juridice, asigurarea unei activităţi a autorităţilor publice în conformitate cu scopurile, sarcinile şi competenţele lor, perfecţionarea activităţii funcţiilor publice, pregătirii profesionale a funcţionarilor publici.

Funcţia publică semnifică unitatea primară a autorităţii publice, care determină locul şi rolul cetăţenilor în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile şi obligaţiunile, exigenţele faţă de pregătirea profesională a angajatului. Angajaţilor care deţin funcţii publice li se oferă calificativul de funcţionar public.

Funcţionarul public este persoana care ocupă o funcţie publică remunerată şi care dispune de ranguri şi grade, stabilite în conformmitate cu principiile legii.

Remarcăm că noţiunea de funcţionar public în reglementarea legală din Republica Moldova se deosebeşte dimensional de tratarea acestei noţiuni în multe din ţările de peste hotare. De exemplu, în Franţa, Belgia, Olanda, Portugalia şi alte ţări, pe lîngă persoanele de conducere, calificativul de funcţionar public este deţinut de orişice angajat din sfera învăţămîntului, ocrotirii sănătăţii, serviciilor comunale şi de agrement, din alte sfere de deservire a populaţiei şi de prestări servicii[63]. Aceasta determină clasificarea funcţionarilor publici în funcţionari superiori, medii, inferiori şi alte categorii de calificare. O atare abordare a noţiunii de funcţionar public face ca ea să cuprindă un număr mult mai mare de angajaţi.

În Republica Moldova, noţiunea de funcţionar public este concepută în primul rînd ca ocuparea unei funcţii fie în aparatele autorităţilor publice centrale, fie în aparatele autorităţilor publice locale. Aceasta face ca numărul angajaţilor din domeniul public, deţinători ai calificativului de funcţionar public să fie cu mult mai restrîns decît în ţările europene.

Transformările ce au loc astăzi în administraţia publică, alimentate din intenţiile de ajustare la rigorile europene, implementarea principiilor noi de organizare şi funcţionare a administraţiei publice, presupun o viziune nouă asupra drepturilor, obligaţiunilor, responsabilităţilor funcţionarilor publici, precum şi asupra exigenţelor faţă de pregătirea lor profesională. Aceasta reiese din complexitatea proceselor caracteristice pentru administraţia publică la etapa actuală în legătură cu implementarea noilor metode şi tehnici de administrare, instituirea unor relaţii, bazate pe pîrghii manageriale moderne.

Trebuie de menţionat că statutul juridic al funcţiei publice de regulă se stabileşte în dependenţă de:

- nivelul autorităţii publice care angajează funcţionarul;
- rolul acestei funcţii în structura autorităţii publice;
- caracterul şi nivelul de competenţă profesională care se cer pentru ocuparea acestei funcţii.

În scopul unificării cerinţelor pentru implementarea prevederilor statutului juridic al funcţiei publice, în ultimii ani au fost introduse un şir de măsuri care integrează activitatea personalului în mecanismul de sporire a eficienţei organelor administraţiei publice. Printre aceste măsuri, eviden-

[63] Astrid Aner, Christoph Demmke, Robert Polet, *La fonction publique dans l'Europe de 15 Realités et Perspectives*, Institut Europeen d'Administration Publique, 1966.

ţiem elaborarea la nivel naţional a unui clasificator unic al funcţiilor publice şi caracteristicilor-model de calificare a lor. Aceasta se face în scopul perfecţionării sistemului de formare, selectare şi repartizare a cadrelor din serviciul public, al organizării raţionale şi sporirii muncii lor, diferenţierii salariilor în raport cu complexitatea activităţii în funcţia dată. Toate funcţiile publice din toată reţeaua autorităţilor publice trebuie să fie elaborate în temeiul acestui clasificator, întrucît legea prevede doar lista autorităţilor publice, dar nu concretizează care sînt funcţiile publice în fiecare din ele. Atît clasificatorul, cît şi caracteristicile-model ale funcţiilor publice sînt aprobate de Guvern. Astfel, prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.151 din 23 februarie 2001 a fost aprobat Clasificatorul unic al funcţiilor publice în care se concretizează aceste funcţii pentru ministere, alte autorităţi publice centrale de specialitate, precum şi pentru autorităţile administraţiei publice locale[64].

La îmbunătăţirea activităţii funcţionarilor publici, iar prin aceasta şi la sporirea eficienţei organelor administraţiei publice în ansamblu, contribuie stabilirea rangurilor şi gradelor de calificare a funcţionarilor publici. Rangul prevede o anumită poziţie ocupată de funcţionarul public în structura ierarhică a autorităţilor publice.

Rangul întîi include funcţiile de conducere din autorităţile publice centrale, funcţiile de conducere din autorităţile administraţiei publice a unităţilor teritoriale autonome cu statut special: viceminiştrii; conducătorii autorităţilor publice centrale de specialitate care nu sînt membri ai Guvernului; membrii Curţii de Conturi; conducătorii Aparatului Guvernului şi adjunctul său; rectorul şi vicerectorii Academiei de Administrare Publică pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova; conducătorul de autoritate al administraţiei publice a unităţii teritoriale autonome cu statut special, care nu este membru al Guvernului; consilierii Preşedintelui Republicii Moldova, Preşedintelui Parlamentului, Primului Ministru, Preşedintelui Curţii Supreme de Justiţie.

Rangul doi include funcţiile de conducere şi de execuţie din unităţile autorităţilor publice centrale şi funcţionari de conducere din autorităţile administraţiei publice locale: conducători de unităţi şi adjuncţii lor în aparatul Preşedintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Guvernului; con-

[64] Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Clasificatorului unic al funcţiilor publice nr.151 din 23 februarie 2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 25-26/186 din 01 martie 2001.

ducători de departamente, direcţii, secţii, servicii şi alte funcţii echivalente din ministere, alte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate, instanţe judecătoreşti, procuraturi, organele de interne, organele apărării a căror activitate nu este reglementată prin acte legislative speciale privind statutul juridic al acestor autorităţi publice.

Rangul trei include celelalte funcţii din autorităţile publice.

Pentru fiecare rang sînt stabilite trei grade de calificare a funcţionarilor publici: pentru rangul întîi - consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I, II şi III; pentru rangul doi - consilier de stat de clasa I, II şi III; pentru rangul trei - consilier de clasa I, II şi III.

Gradul de calificare se conferă de autoritatea publică unde este angajat funcţionarul, conform unui Regulament adoptat de Parlament[65], de regulă, o dată la doi ani, în urma unei atestări. Pentru îndeplinirea unor misiuni deosebite, funcţionarul public poate fi trecut înainte de termen în următorul grad. Gradele se conferă pe viaţă. Funcţionarul public poate fi degradat sau retrogradat numai prin hotărîre judecătorească.

În scopul formării unui aparat de funcţionari eficienţi şi cu o ţinută morală înaltă legea prevede stabilirea anumitor *restricţii* pentru anumite persoane, care nu pot ocupa o funcţie publică. Printre ele sînt persoanele cu antecedente penale şi cele care sînt considerate prin hotărîre judecătorească incapabile de a exercita o aşa funcţie din motive de sănătate sau din alte cauze. Sînt restricţii şi pentru funcţionarii publici angajaţi deja. Funcţionarul public nu are dreptul să deţină două funcţii, să desfăşoare nemijlocit activitate de întreprinzător, să aibă conturi în băncile din străinătate, să plece peste hotare din contul persoanelor fizice şi juridice, să participe la greve.

Într-o strînsă legătură cu aceasta se stabilesc şi unele *exigenţe speciale* faţă de funcţionarii publici, care prevăd că la încadrarea în serviciul public şi ulterior în fiecare an funcţionarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, o declaraţie privind veniturile, averea imobiliară şi mobiliară de valoare, depunerile bancare şi hîrtiile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate. Declaraţia trebuie să cuprindă şi bunurile care aparţin soţiei (soţului), precum şi copiilor minori.

[65] Legea despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcţionarilor publici nr. 1263-XIII din 17 iulie 1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.63/528 din 25 septembrie 1997.

Eficacitatea organelor administrației publice în mare măsură depinde de *formularea drepturilor și obligațiunilor funcționarului public.* Printre drepturile legale poate fi numit dreptul de a examina probleme și a lua decizii în limitele împuternicirilor, a primi informația necesară, a avansa în serviciu, a perfecționa pregătirea profesională, a se asocia în sindicate, a fi remunerat conform funcției, a beneficia de protecție juridică în corespundere cu statutul. Obligațiunile funcționarului public prevăd executarea la timp a deciziilor, respectarea strictă a drepturilor și libertăților cetățenilor, păstrarea secretului de stat, studierea opiniei publice și luarea ei în considerare în activitate, respectarea legislației în vigoare în exercitarea atribuțiilor.

O dată cu delimitarea competențelor între administrația de stat și administrația publică locală, pe de o parte, între autoritățile administrației publice locale de primul nivel și de nivelul al doilea, pe de altă parte, precum și ca rezultat al modificărilor instituționale și funcționale ale autorităților administrației publice, activitatea funcționarilor publici capătă un nou conținut, impunîndu-se o responsabilitate mai mare în exercitarea funcției publice.

Aceasta presupune noi exigențe față de statutul funcționarului public, al cărui conținut trebuie să evolueze o dată cu cerințele crescînde ale societății față de el. În această ordine de idei, considerăm oportună actualizarea conținutului statutului juridic al funcționarului public, sincronizarea lui cu procesele complexe care cuprind astăzi administrația publică, adaptarea lui mai adecvată la rigorile europene, cerință care derivă din preferințele proeuropene ale țării noastre.

Aceasta vizează, în primul rînd, asigurarea stabilității în funcție a personalului din administrația publică, imparțialitatea lui politică, precum și identificarea unor noi exigențe față de pregătirea profesională a funcționarului public, precum și față de calitățile și ținuta morală și deontologică a lui.

13.4. Conținutul și însemnătatea politicii de personal în administrația publică

Pentru funcționarea normală a serviciului public este nevoie de promovarea unei politici de stat a personalului, care reprezintă o totalitate de acțiuni și norme ce reglementează pregătirea, recrutarea, promovarea cadrelor, precum și evaluarea activității cadrelor din serviciul public.

Elaborînd și realizînd politica de stat a personalului, trebuie de obținut ca ea să corespundă anumitor criterii. În primul rînd, ea trebuie să aibă un

caracter unitar pentru toate autoritățile publice, deoarece autoritățile propriu-zise ale administrației publice formează un sistem. Aceasta nu vine în contradicție cu principiile descentralizării și autonomiei locale, ba, dimpotrivă, presupune respectarea lor, or, caracterul unitar al politicii de personal nu exclude luarea în considerare a particularităților de organizare și funcționare a oricărei autorități publice.

În al doilea rînd, politica de cadre trebuie să se bizuie pe raționalitate și continuitate, adică pe niște măsuri treptate de schimbare și prefacere. Măsurile radicale și prea frecvente pot provoca o instabilitate a personalului din administrație sau chiar o slăbire a încrederii funcționarilor și a cetățenilor în administrația publică. Din aceasta reiese necesitatea elaborării unei politici de personal care ar asigura continuitatea și stabilitatea relativă în funcții a angajaților din administrația publică. Politica de personal este tratată de către știința administației în sens îngust și în sens larg.

În sens îngust, politica de personal se limitează la rezolvarea problemelor referitoare la funcția publică, începînd cu recrutarea și selectarea funcționarilor, continuînd cu încadrarea și promovarea lor în serviciu și terminînd cu etapa în care încetează raportul de muncă.

În sens larg, politica de personal mai cuprinde și asigurarea unui climat favorabil și a condițiilor pentru realizarea rațională și eficientă a sarcinilor ce revin organelor administrației publice. În acest sens, politica de personal cuprinde ansamblul sarcinilor și mijloacelor de realizare a lor, cu asigurarea unei poziții optime a funcționarului și îmbunătățirea relațiilor dintre funcționari în colectivul de muncă, respectul demnității personalului, amplificarea sentimentului de răspundere pentru îndeplinirea misiunilor.

După cum observăm, în această accepțiune personalul este conceput ca factor important și determinativ în activitatea organelor administrației publice.

Politica de personal în administrația publică are cîteva componente:

a) *planificarea resurselor umane* presupune că fiecare autoritate a administrației publice, reieșind din problemele dezvoltării de perspectivă a comunității și din sarcinile pe care urmează să le rezolve, și în baza analizei contingentului existent de personal, planifică resursele umane pentru perspectivă;

b) *formarea (pregătirea) personalului* se efectuează în cadrul învățământului superior. Orișice absolvent al unei instituții de învățămînt superior de profil economic, tehnic, cultural, agricol, pedagogic și altele poate

pretinde, în ordinea stabilită de legislație și cu condiția întrunirii anumitor calități profesionale, la deținerea unei funcții publice în instituțiile administrative de profilul respectiv.

Totodată, unele funcții publice, îndeosebi cele de conducere, cer o pregătire specială, care poate fi asigurată de instituții și facultăți specializate în studiul aprofundat al administrației publice. Vom menționa că în întreaga activitate de formare a personalului pentru administrația publică trebuie să se țină cont că pe lîngă pregătirea profesională, personalul din administrația publică trebuie să întrunească o serie de însușiri și trăsături, cum ar fi: receptivitate activă la nou, independență în gîndire, inițiativă, curaj, principialitate, exigență, responsabilitate, tact, ținută morală și deontologică și altele;

c) *recrutarea personalului* presupune atragerea și încadrarea unui personal pregătit profesional pentru ocuparea funcțiilor publice vacante. Procesele actuale din administrația publică condiționează folosirea unor metode noi de recrutare a personalului. Aceste metode rezultă din contextul general de democratizare a administrației publice, din rolul care îi revine personalului în aceste procese.

De regulă, această activitate se face în mod planificat prin elaborarea unui program de recrutare a personalului care cuprinde mai multe etape, cum ar fi prognozarea necesarului de funcționari, recrutarea internă din cadrul aceleiași instituții administrative, recrutarea externă, din afara instituției administrative. În sensul larg al cuvîntului, politica de recrutare a personalului presupune adoptarea de către organele administrației publice a unor reguli generale care ar prevedea condițiile recrutării, precum și metodele de recrutare. După atragerea personalului temeinic pregătit profesional, se procedează la selectarea acestuia. Cele mai răspîndite metode de selectare sînt: convorbirile cu solicitanții, cercetarea referințelor și calificărilor, corespunderea unor criterii formale, organizarea diferitelor probe. Fiecare din aceste metode poate fi folosită aparte, izolat sau combinată cu celelalte.

După selectarea candidaților, urmează încadrarea lor în funcțiile vacante. Ocuparea funcțiilor publice se face prin angajare, numire, alegere, concurs. De exemplu, funcțiile de conducere se ocupă prin numire, alegere și concurs, cele de specialiști - prin angajare și concurs. Ocuparea funcțiilor publice prin numire se efectuează de autoritatea publică ierarhic superioară, iar prin angajare și concurs - de autoritatea publică în cadrul căreia persoana urmează să lucreze.

Ca un moment pozitiv se poate menționa că, o dată cu democratizarea întregii activități a organelor administrației publice, se folosește tot mai pe larg metoda de concurs la încadrarea în serviciu a funcționarilor publici[66]. Aceasta dă procesului de selectare și încadrare un caracter competitiv, ceea ce contribuie benefic la completarea organelor administrației publice cu cadre bine pregătite. Totodată, se mai resimte lipsa experienței de organizare a concursurilor, este foarte restrînsă baza metodologică privind organizarea lor, nu este depășit subiectivismul în selectarea concurenților ca rezultat al imperfecțiunii metodelor actuale de organizare a concursurilor;

d) *promovarea cadrelor* este o etapă importantă a politicii de personal și unul din instrumentele cele mai eficiente de stimulare a activității angajaților, care produce efectul repartizării lor într-o funcție în care își pot realiza mai eficient abilitățile personale în interesul său, al instituției și al societății.

În promovarea cadrelor este foarte important sistemul de apreciere și evaluare a activității lor. Aprecierea personalului din administrația publică este necesar a fi realizat nu numai în cazul promovărilor, dar și periodic, pentru cunoașterea continuă a calității activității acestora. Foarte important este cine urmează să efectueze aprecierea. Se consideră util ca funcționarii de conducere care acordă calificativele și compară meritele funcționarilor de execuție să fie pregătiți teoretic, să cunoască știința problematică a managementului resurselor umane, să posede metodele de analiză a caracterizărilor, să organizeze dezbateri pe marginea lor, să țină seama de opinia publică, să dea dovadă de principialitate și obiectivitate.

Funcționarii publici, cu excepția celor care dețin funcții de rangul I, sînt supuși atestării periodice, o dată la 3 ani. Mecanismul atestării prevede că autoritățile publice centrale și autoritățile administrației publice locale creează comisii de atestare care acționează în baza unui regulament aprobat de aceste autorități. Comisia de atestare apreciază activitatea funcționarului public, competența lui profesională, cultura juridică, capacitatea de a lucra cu oamenii și corespunderea funcției pe care o deține. În conformitate cu rezultatele atestării, autoritatea publică decide asupra corespunderii funcționarului cu funcția deținută, asupra conferirii gradului de calificare, retribuirii muncii, cît și includerii în rezerva de cadre care presupune o eventuală avansare;

---

[66] Vezi: *Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.84-85.

e) *perfecționarea profesională continuă* reprezintă o etapă a politicii de personal prin care se asigură permanentizarea instruirii. Alături de pregătirea (formarea) personalului pentru organele administrației publice, conform unui program de lungă durată, *perfecționarea* se impune ca o activitate de instruire periodică și de ridicare a nivelului profesional al personalului în termene reduse și are ca obiectiv amplificarea cunoștințelor, dezvoltarea aptitidinilor și a deprinderilor practice de activitate administrativă a cadrelor.

În acest sens, perfecționarea profesională este un proces sistematic de instruire, prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării aptitudinilor și capacităților profesionale. Îmbinarea și integrarea acestor aptitudini și capacități fac posibilă adoptarea unui comportament corespunzător performanțelor profesionale. Pornind de la acest deziderat și ținînd seamă de evoluția administrației publice, crește simțitor rolul perfecționării profesionale a funcționarilor încadrați în serviciul public. Viața a demonstrat că oricît de înalt ar fi gradul de pregătire a funcționarilor la începutul carierei, pe parcursul exercitării profesiei este necesară îmbunătățirea pregătirii profesionale, amplificarea cunoștințelor în concordanță cu cerințele înaintate mereu de viață. Aceasta se realizează prin instruirea profesională care are o anumită periodicitate și care, de fapt, asigură pregătirea permanentă a funcționarilor publici.

Prin urmare, instituționalizarea serviciului public atrage după sine un șir de procese care influențează dezvoltarea administrației publice. Stabilirea statutului juridic al funcționarului public, identificarea exigențelor față de pregătirea lui profesională, instituirea în baza clasificatorului funcțiilor publice a rangurilor pentru funcționarii publici, noile cerințe înaintate față de politica de personal, formularea și implementarea garanțiilor sociale pentru funcționarii publici formează în totalitatea lor acel mecanism care schimbă radical rolul și locul serviciului public în evoluția socială.

Serviciul public este un produs al activităților de reformare și modernizare a administrației publice, iar, pe de altă parte, anume personalul, în virtutea locului pe care îl ocupă în cadrul acestor procese transformatoare, devine principalul suport al acestor transformări, dat fiind faptul că toate celelalte schimbări din administrația publică depind de activitatea personalului.

Subiecte de evaluare:

1. Definiți noțiunea de resurse umane în administrația publică.
2. Expuneți în ordinea însemnătății lor și caracterizați funcțiile resurselor umane din administrația publică.
3. Analizați procesul de instituționalizare a Serviciului public în Republica Moldova, evidențiind factorii care au condiționat acest proces.
4. Desemnați structura Serviciului public și indicați coraportul lui cu administrația publică.
5. Numiți componentele statutului juridic al funcționarului public și descrieți conținutul acestuia.
6. Explicați esența acordării gradelor de calificare funcționarilor publici și semnificația acestora în ierarhia administrativă.
7. Formulați obiectivele politicii de personal în administrația publică și identificați căile de realizare eficientă a ei.
8. Caracterizați componentele politicii de personal în administrația publică și indicați consecutivitatea derulării lor.
9. Argumentați necesitatea permanentizării instruirii continue a personalului din administrația publică.
10. Identificați locul și rolul Serviciului public în cadrul reformei administrației publice din Republica Moldova.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administrația publică,* București, 1999, pag.423-476.
2. **Carles E.Lindblom, Edward J. Woodhouse,** *Elaborarea politicilor,* Chișinău, 2003, pag.5-91.
3. **Herbert A.Simon, Victor A. Thomson, Donald W.Smithburg,** *Administrația publică,* Chișinău, 2003, pag.210-323; 457-490.
4. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Știința Administrației,* București, 1996, pag.227-344.
5. **Măria Orlov,** *Drept administrativ,* Chișinău,2001, pag.80-93.
6. **Mihail Platon,** *Serviciul public în Republica Moldova,* Chișinău, 1997.
7. **Mihail Platon, Corneliu Moroșanu** ș.a., *Funcționarul public: principii și norme comportamentale,* Chișinău, AAP, 1995.
8. **F.F. Ridley,** *For a Democratic Civil Service // În Public Administration in Transition,* Bled, 1995, pag.12-21.
9. **Torbjorn N. Larsson,** *Rolurile diverse ale funcționarilor publici naționali în cadrul comitetelor europene //* În culegerea: Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană, Chișinău, 2004, pag.169-184.

10. **Aurel Sîmboteanu,** *Pregătirea personalului - suport important al reformei administrației publice* // Materialele conferinței științifico-practice, AAP, 1998, pag.99-113.

11. **Aurel Sîmboteanu,** *Perfecționarea profesională a funcționarilor publici - mijloc de eficientizare a reformei administrației publice* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1998, nr.4, pag.13-21.

12. **Aurel Sîmboteanu,** *Rolul personalului în realizarea reformei administrației publice,* Chișinău, AAP, 2001.

13. **Aurelia Țepordei,** *Interdependența dintre organizarea, evaluarea și eficiența procesului de perfecționare a personalului din administrația publică* // Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2004, nr.1-2, pag.185-192.

XIV. CONTROLUL ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

„ Cu ajutorul controlului se realizează o intensă desfășurare a lucrărilor, care să asigure îndeplinirea programelor stabilite, se asigură o legătură inversă cu scopurile funcțiile și factorii din cadrul procesului general de administrare"

Paul Negulescu

Obiective:

Studierea sistemului de control în sfera administrației publice și cunoașterea mecanismelor de realizare a acestuia va permite:

- *definirea esenței și a misiunilor controlului în sfera administrației publice și identificarea cerințelor față de exercitarea lui;*

- *familiarizarea cu formele și metodele controlului de stat în administrația publică și utilizarea mecanismelor de realizare a acestora;*

- *evidențierea instituțiilor și structurilor specializate de control și analiza activității acestora în condițiile institutionalizării sistemului democratic de administrație publică;*

- *identificarea naturii, esenței și particularităților controlului obștesc în sfera adminisrației publice la etapa actuală.*

14.1. Esența, misiunile controlului în sfera administrației publice și cerințele față de exercitarea lui

După Henry Fayol, procesul de conducere are mai multe componente, și anume: planificarea previzională, organizarea, coordonarea, comunicarea, controlul. Deci, controlul este un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, constituie o verigă a procesului de conducere avînd ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației.

Controlul este mijlocul prin care se analizează în ce mod organele administrației publice își îndeplinesc sarcinile, verificînd dacă activitatea lor este în conformitate cu normele de referință stabilite de misiunile administrative.

Nu este suficient a avea legi și alte acte administrative bune. Un factor foarte important este organizarea îndeplinirii lor. Statul în acest scop trebuie să asigure ordinea și disciplina, în general, și în sfera administrației publice, în particular.

În societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de nici un control, că aceste valori se autoreglează. Viața a demonstrat că procesul de democratizare în societate, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ba, dimpotrivă, presupune intensificarea lui.

Controlul este o totalitate de măsuri orientate nu numai la supravegherea funcționării obiectului controlat în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate, ci și la elaborarea propunerilor de soluționare a deficiențelor depistate.

Esența controlului în sfera administrației publice constă în faptul că atît organele de stat cu competențe de control (legislative, executive, judecătorești), cît și organizațiile obștești, folosind mijloace organizatorico-juridice, clarifică, analizînd activitatea autorităților controlate, problema legalității și oportunității măsurilor efectuate de aceste autorități.

Din aceasta derivă *misiunile controlului,* care sînt multiple și diverse. Una din misiunile controlului constă în a verifica, dacă sînt utilizate toate mijloacele juridico-organizatorice de care dispun organele administrației publice pentru îndeplinirea funcțiilor exercitate și dacă sarcinile îndeplinite se realizează într-un cadru democratic. În legătură cu aceasta, controlul realizează descoperirea și scoaterea în evidență a celor mai adecvate metode de lucru utilizate de către organele administrației

publice, spre a fi generalizate, precum și de a stabili cauzele care frînează activitatea lor și a propune măsuri pentru înlăturarea acestora.

O altă misiune a controlului constă în a cunoaște exact calitatea personalului ce activează în organele administrației publice în scopul aprecierii aptitudinilor și posibilităților acestuia și unei optime plasări a funcționarilor publici în cîmpul muncii. În temeiul constatărilor controlului, conducerea instituției poate proceda la o altă organizare a activității personalului, la promovarea funcționarilor de valoare, poate întreprinde măsuri adecvate față de acei angajați care nu-și îndeplinesc sarcinile ce stau în fața lor.

Încă o misiune a controlului constă în a colabora la procesul decizional. În acest scop controlul contribuie la verificarea nemijlocită a îndeplinirii deciziilor organelor administrației publice. În caz de necesitate, controlul mai contribuie și la corectarea deciziilor organelor administrației publice, la aducerea lor în concordanță cu realitățile sociale care se află în continuă mișcare. Totodată, controlul poate să inițieze pregătirea și adoptarea unor noi decizii în scopul soluționării problemelor care se pun permanent în fața organelor administrației publice. Astfel, controlul constituie punctul de plecare în procesul decizional.

Pentru a asigura o activitate eficientă a organelor administrației publice, însuși controlul trebuie să corespundă unui șir de *cerințe,* și anume:

- dat fiind faptul că funcția controlului este inseparabilă de funcția de conducere, este solicitabil ca la procesul de control să participe însuși conducătorii organelor administrației publice și subdiviziunilor ascestora. Ținînd seamă, că a conduce înseamnă a organiza și verifica realizarea celor trasate, îndeplinirea acestei obligații de serviciu asigură eficiența conducerii. Controlul efectuat de funcționarii de conducere trebuie să aibă un caracter permanent, deoarece nu implică întreruperea activității funcționarilor controlați și nici resurse financiare suplimentare;
- controlul trebuie efectuat operativ și de un personal temeinic pregătit profesional. Operativitatea controlului dă posibilitate de a corecta la timp, în caz de necesitate, faptele negative depistate, deoarece funcția de control nu se reduce la un act contemplativ, dar implică și o contribuție nemijlocită a organului de control la soluționarea problemelor existente în organele administrației publice controlate. Acest lucru poate fi realizat numai în cazul cînd în aparatul de control vor fi încadrați funcționari pregătiți profesional, care să cunoască activitatea practică și prob-

lemele de tehnică administrativă pentru a putea descoperi la timp deficiențele, facînd posibilă operativitatea măsurilor de remediere luate de conducere;

- organele şi funcționarii care efectuează controlul nu se pot limita la simple constatări, fără a propune soluții de corectare a situației în caz de descoperire a deficiențelor. Iată de ce o cerință a controlului este, ca acesta să contribuie practic la rezolvarea problemelor apărute, deoarece misiunea sa se îmbină cu acțiunea de organizare a executării sarcinilor. Organele de control nu trebuie să urmărească numai scopul descoperirii erorilor, dar şi să propună soluții concrete remedierii deficiențelor constatate;

- rolul preventiv şi stimulativ al controlului este legat de caracterul său sistematic, adică de regularitatea sa. Un control efectuat în mod sistematic dă posibilitate conducerii organelor administrației publice să ia măsurile de rigoare înainte ca deficiențele să se amplifice, generînd efecte negative. Erorile se pot preveni prin îndrumări concrete date în procesul activității practice. În legătură cu aceasta se cere accentuat şi faptul că un control trebuie să aibă, plus la toate, un caracter principial, să urmărească exclusiv satisfacerea intereselor generale, să fie efectuat în mod temeinic, să fie imparțial, să reflecte situația aşa cum este în realitate;

- controlul trebuie efectuat în mod organizat. Aceasta presupune că, înainte de începerea controlului, este necesar să se examineze toate materialele referitoare la activitatea ce urmează a fi verificată, inclusiv actele normative în vigoare. Această documentare asupra problemelor existente, rezultatelor activității din trecut, deficiențele constatate şi măsurile luate de organul de control anterior permite întocmirea unui plan operativ de control care ulterior urmează a fi realizat.

Numai urmărind realizarea misiunilor şi onorîndu-şi obligațiunile prin prisma cerințelor şi exigențelor față de el, controlul poate să contribuie la ridicarea eficienței activității organelor administrației publice.

14.2. Formele şi metodele controlului de stat în administrația publică

Orice domeniu de activitate a organelor administrației publice face obiectul unei aprecieri a controlului. Controlul poate fi efectuat asupra

organizării resurselor umane, materiale, financiare ori informaționale a organelor administrației publice, precum şi asupra activității generale a acestor autorități.

În ştiința administrației sînt cunoscute trei forme principale de control, şi anume: controlul politic, controlul administratuv şi controlul judecătoresc. Aceste forme de control în totalitatea lor constituie controlul de stat şi sînt realizate de organele legislative, executive şi judecătoreşti.

Controlul politic este realizat de organul legislativ al statului şi după natura lui este extern, suprem şi general asupra activității tuturor autorităților publice, inclusiv asupra autorităților executive şi organelor administrației publice. Caracterul politic al controlului parlamentar şi sursa de legitimitate a lui asupra puterii executive şi asupra administrației publice derivă din modul de formare a Parlamentului prin scrutin universal şi prin calitatea sa de organ reprezentativ al poporului, căruia îi aparține suveranitatea națională.

În condițiile Republicii Moldova, controlul parlamentar în raport cu Guvernul, care exercită conducerea generală a administrației publice şi este responsabil în fața Parlamentului, se efectuează prin mai multe modalități:

Informarea deputaților are rolul de a determina atitudinea parlamentarilor față de guvern şi față de activitatea administrației publice în general. Informarea poate fi prezentată întregului Parlament, comisiilor parlamentare sau unor deputați aparte. În fața întregului Parlament se prezintă aşa informații ca rapoarte şi declarații cu privire la programul de activitate a Guvernului, informații cu privire la proiectele de legi propuse spre examinare Parlamentului de către Guvern.

Comisiile parlamentare pot fi informate de membrii Guvernului oricînd prin participarea lor sau a reprezentanților organelor administrației publice la lucrările acestor comisii. În afară de aceasta, comisiile parlamentare pot solicita informațiile şi documentele de care au nevoie în exercitarea controlului parlamentar. Guvernul şi celelalte organe ale administrației publice sînt obligate să prezinte informațiile şi documentele solicitate. La aceasta se cere de adăugat că exercitarea controlului parlamentar nu este un atribut personal al deputatului, el se realizează fie prin şedința comisiei parlamentare, fie prin şedința plenară a Parlamentului.

Întrebările adresate de Parlament Guvernului şi fiecărui membru al acestuia pe diferite probleme care prezintă interes major pentru societate. Reglementările constituţionale prevăd obligaţia acestora de a răspunde la întrebările formulate de către deputaţi. Parlamentul practică în activitatea sa „ora Guvernului" consacrată întrebărilor şi răspunsurilor din partea miniştrilor şi altor factori de decizie ai Guvernului la solicitările deputaţilor.

Interpelările reprezintă, de asemenea, un mijloc constituţional de control parlamentar. Interpelarea, spre deosebire de întrebare, este o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulţi deputaţi, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale vieţii sale. De regulă, interpelarea se face în scris, se citeşte în şedinţa publică, răspunsul fiind ascultat la o altă şedinţă.

Anchetele parlamentare ca formă de control se efectuează de către nişte comisii de anchetă înfiinţate de Parlament pentru examinarea unor probleme de o importanţă deosebită, care necesită o cercetare suplimentară. De regulă, activitatea comisiilor de anchetă este o activitate de documentare şi informare asupra unor direcţii de activitate a Guvernului sau a autorităţilor administraţiei publice şi ea se finalizează cu elaborarea unui raport care se supune dezbaterii în Parlament.

În aşa fel, controlul parlamentar asupra puterii executive şi administraţiei publice se realizează prin nişte modalităţi concrete prevăzute de legislaţie. Pornind de la faptul că obiectul activităţii autorităţilor administraţiei publice îl constituie organizarea executării efective a legii, este evident ca legislativul să aibă dreptul de a controla modul în care actele sale sînt aplicate de către autorităţile administraţiei publice centrale şi locale.

Controlul administrativ este realizat de organele administraţiei publice asupra propriei sale activităţi în conformitate cu subordinea ierarhică şi se exercită asupra actelor şi faptelor administrative efectuate de subordonaţi, analizîndu-se legalitatea şi oportunitatea deciziilor şi măsurilor luate de acestea prin examinarea dărilor de seamă despre activitatea organului respectiv, verificarea îndeplinirii obligaţiunilor funcţionale, expertiza anumitor direcţii de activitate, supravegherea activităţii organului controlat, examinarea petiţiilor şi cererilor cetăţenilor şi altele.

Pornind de la complexitatea sistemului administraţiei publice şi de la diversitatea funcţiilor pe care ea le exercită, controlul administrativ se

efectuează prin mai multe modalităţi. Din punctul de vedere al poziţiei pe care o ocupă organul de control faţă de organul controlat, controlul poate fi intern sau extern.

Controlul administrativ intern se efectuează de funcţionarii de conducere sau de nişte comisii formate de aceştia, din interiorul instituţiei, a cărei activitate este verificată. El poate fi un control intern general, în cadrul căruia se controlează întreaga activitate desfăşurată de subdiviziunea respectivă sau de către funcţionarul supus controlului, ori poate fi un control intern specializat, prin care se verifică anumite direcţii de activitate, cum ar fi, de exemplu, controlul financiar. Controlul intern se exercită asupra actelor şi faptelor administrative efectuate de subordonaţi, analizîndu-se legalitatea şi oportunitatea deciziilor şi a măsurilor luate de aceştia.

Controlul administrativ intern, general şi specializat, se practică atît în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale, de nivelul întîi şi în cele intermediare.

Controlul administrativ extern este exercitat de organe sau funcţionari publici superiori din afara instituţiilor supuse controlului. O astfel de formă a controlului extern mai poartă denumirea de control administrativ ierarhic, în cadrul căruia între organul de control şi organul controlat există un raport de subordonare administrativă. Obiectul controlului ierarhic cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate, fiind un control de legalitate şi oportunitate. În cazul controlului ierarhic, organul ierarhic superior poate suspenda sau chiar abroga o măsură a organului ierarhic inferior, poate aplica măsuri de stimulare ori sancţionare a conducătorilor organului subordonat.

În cazul Republicii Moldova, Guvernul, în conformitate cu prevederile constituţionale, exercită conducerea generală a administraţiei publice. Din aceasta şi rezultă funcţiile de control ale Guvernului asupra organelor subordonate ale administraţiei publice. De exemplu, Guvernul este în drept să efectueze controlul activităţii autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate în vederea respectării legilor, îndeplinirii hotărîrilor şi ordonanţelor Guvernului şi să decidă, în limitele competenţelor sale, asupra rezultatelor controlului, încurajînd activitatea acestor instituţii ori, după caz, aplicînd sancţiunile respective.

În ceea ce priveşte efectuarea controlului autorităţilor administraţiei publice locale, care activează în condiţiile descentralizării şi autonomiei

locale, acest control îşi are particularităţile sale, căpătînd forma tutelei administrative. El trebuie să fie expres prevăzut de lege şi compatibil cu principiul autonomiei locale.

Controlul judecătoresc asupra administraţiei publice constă în controlul actelor şi faptelor autorităţilor administraţiei publice, ale serviciilor publice şi ale funcţionarilor publici din aceste structuri de către instanţele judecătoreşti. Aceasta este necesar pentru a asigura legalitatea procesului de administraţie şi a nu admite încălcarea drepturilor persoanelor fizice şi juridice prin acte administrative ilegale. Controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administraţiei publice poartă denumirea de contencios administrativ.

Scopul contenciosului administrativ ca instituţie juridică constă în contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept. În acest sens, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, instanţele judecătoreşti sînt în drept să efectueze controlul jurisdicţional al actelor emise de organele administraţiei publice, în conformitate cu procedurile prevăzute de legislaţie.

Într-o strînsă legătură cu formele de control în sfera administraţiei publice, examinate mai sus, ştiinţa administraţiei evidenţiează şi cîteva *metode de control*.

În dependenţă de faptul la care etapă se desfăşoară controlul, se disting aşa forme de control, cum ar fi: *preventiv* (prealabil), *curent* (concomitent), *ulterior* (posterior). Controlul mai poate fi *prevăzut,* cînd nu se urmăreşte atît descoperirea erorilor din activitatea unui organ al administraţiei publice, cît analiza aprofundată a activităţii lui. Fiind preveniţi asupra controlului, funcţionarii din instituţia a cărei activitate urmează a fi analizată pot să facă eforturi pentru înlăturarea deficienţelor existente. Cu totul altă situaţie se creează în cazul controlului *inopinat,* care urmăreşte scopul să scoată în relief deficienţele organului verificat. Controlul inopinat constituie un avertisment pentru anumiţi funcţionari, în sensul

că oricînd pot fi controlaţi, astfel încît să nu săvîrşească erori în activitatea lor.

Se mai distinge controlul pe *eşantion,* în cadrul căruia se examinează cazuri individuale care se generalizează, şi controlul *exhaustiv,* care presupune studierea tuturor elementelor ce urmează a fi analizate, pentru căpătarea unui rezultat deplin.

Prin urmare, controlul de stat, pornind de la principiul separaţiei şi al colaborării puterilor în stat, se efectuează de către organele legislative, executive şi judecătoreşti în conformitate cu funcţiile pe care le îndeplinesc. El cuprinde întreaga activitate a autorităţilor administraţiei publice, pornind de la instituirea acestor organe, planificarea activităţii şi funcţionarea lor, evoluţia relaţiilor dintre autorităţile administraţiei publice şi terminînd cu examinarea petiţiilor şi cererilor cetăţenilor de către autorităţile administraţiei publice.

14.3. Instituţiile şi structurile specializate de control

Controlul administraţiei publice este forma de verificare a statului, prin organele sale, asupra activităţii autorităţilor administraţiei publice în vederea stabilirii gradului de exercitare a funcţiilor din partea acestora, existenţei sau inexistenţei încălcării normelor legale, precum şi restabilirea legalităţii încălcate, iar în unele cazuri şi obligarea restituirii pagubelor cauzate. După cum a fost menţionat în tema precedentă, acest control se efectuează folosindu-se formele controlului parlamentar, administrativ şi judecătoresc. Aceste forme de control sînt exercitate, respectiv, de organul legislativ, organele executive şi cele judecătoreşti.

Aceste organe îşi au fiecare funcţiile sale, conform principiului separaţiei puterilor în stat, dar funcţiile acestor instituţii nu se reduc doar la efectuarea controlului. Ele sînt mult mai voluminoase şi diverse, controlul constituind doar una din multiplele funcţii exercitate de aceste organe.

Concepţia controlului de stat adoptată prin hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova la 19 iulie 1994[67], prevederile căreia ulterior au fost implementate, numeşte în calitate de subiecţi ai controlului şi unele instituţii specializate de control. Specializarea controlului reiese din

[67] Vezi: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.6.

necesitatea îmbunătățirii eficienței lui și are scopul să urmărească, în principal, manifestarea unei anumite categorii de deficiențe, propunînd soluții pentru remedierea lor. Specializarea instituțiilor administrative ale statului determină și specializarea funcțiunilor de control. De aceea se creează anumite instituții și structuri de control intern și extern, avînd ca scop să apere atît pe administrați, cît și administrația de nenumărate riscuri generate de specializarea exesivă a activităților.

Acest control se efectuează în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate. Controlul specializat nu se extinde asupra întregii activități a organelor controlate, dar numai asupra anumitor aspecte precis determinate și care se încadrează în specificul activității organului de control. Instituțiile și structurile specializate de control sînt de mai multe categorii.

Organul suprem de control financiar este *Curtea de Conturi*, instituită de către Parlament. Aceasta își exercită funcțiile independent, în conformitate cu prevederile constituționale și legale. Controalele ei se inițiază din oficiu și nu pot fi sistate decît de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege. Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor publice, precum și asupra modului de gestionare a patrimoniului public. Prin controalele efectuate, ea urmărește respectarea legilor și aplicarea principiilor de economicitate, raționalitate și eficiență în gestionarea mijloacelor materiale și financiare ale statului. Curtea de Conturi prezintă anual un raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice.

O altă categorie de instituții și structuri specializate de control activează fie în subordinea directă a Guvernului, fie în cadrul organelor administrației publice centrale de specialitate, fie într-un regim relativ autonom. Acestea sînt diferite servicii, oficii, inspecții și inspectorate de stat, centre, agenții și alte structuri administrative prin care se exercită controlul de specialitate asupra acelor acte și acțiuni ale organelor controlate ce se încadrează în profilul organului de control. De către aceste instituții și structuri se efectuează controlul *vamal, fiscal, financiar, ecologic, sanitar, veterinar, antiincendiar, protecției muncii, calității în construcții* și alte categorii de control specializat în sfera administrației publice.

În cazul exercitării controlului de către aceste instituții și structuri specializate de control, organele controlate nu sînt subordonate, din

punct de vedere administrativ, organelor de control. Controlul specializat exercitat de aceste instituții are ca obiective verificarea legalității activității controlate, respectării normelor și prevederilor regulamentelor corespunzătoare.

Instituțiile și structurile administrative respective, în temeiul prevederilor legale, dispun de dreptul de a sesiza organele competente despre încălcările depistate, ori de a aplica ele însele sancțiuni administrative. Mijloacele specifice de care dispun și sancțiunile ce le pot aplica sînt prevăzute în actele normative ce reglementează organizarea și funcționarea lor.

O problemă importantă care apare în activitatea practică a acestor instituții și structuri specializate de control, este necesitatea coordonării activității lor pentru a evita dublările posibile în efectuarea controalelor în unele și aceleași organe și stabilirea unei periodicități rezonabile a acestor controale. Absența unei astfel de coordonări poate provoca anumite disfuncționalități în activitatea de control.

14.4. Natura și particularitățile controlului obștesc în sfera administrației publice

O parte componentă a controlului în sfera administrației publice îl constituie *controlul obștesc*. El este extern față de instituțiile administrației publice și este realizat de organizațiile obștești, precum și de cetățeni. Organizațiile obștești sînt forme organizatorice nestatale, de asociere a cetățenilor, create pe baza unirii liber consimțită a acestora, în vederea satisfacerii în comun a diferitelor interese specifice, în concordanță cu interesele generale ale societății.

În conformitate cu articolul 39 al Constituției Republicii Moldova cetățenii au dreptul să participe la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanii lor. Atît teoretic, cît și practic aceasta presupune controlul obștesc asupra organelor administrației publice și funcționarilor publici.

Subiecții controlului obștesc sînt: partidele politice, sindicatele, organizațiile neguvernamentale, mijloacele de informare în masă, colectivele de muncă, cetățenii ca persoane particulare. Societatea civilă exercită o influență mare asupra autorităților administrației publice asigurînd reprezentarea și apărarea intereselor diferitelor categorii de grupuri sociale.

Aceasta se înfăptuieşte prin expunerea opiniei lor în presă, la mitinguri, prin sesizări, reclamaţii şi sugestii pe care cetăţenii le formulează şi le propun în legătură cu desfăşurarea procesului de administrare.

În acelaşi timp, toţi aceşti subiecţi de control reprezintă organizaţiile obşteşti, dar nu statul. Deci, competenţele lor de control nu sînt împuterniciri de autoritate a puterii, dar au doar o influenţă obştească, exprimată prin luarea anumitor măsuri de influenţă asupra activităţii autorităţilor administraţiei publice.

Implicarea cetăţenilor în procesul de administraţie este o consecinţă logică a procesului de democratizare a societăţii şi reiese din principiile publicităţii şi transparenţei, precum şi a garantării drepturilor cetăţeneşti. Prin semnalarea promptă a deficienţelor din instituţiile administrative, controlul obştesc contribuie la întărirea legalităţii şi îmbunătăţirea generală a activităţii autorităţilor administraţiei publice. Controlul obştesc asupra activităţii aparatului administrativ face ca funcţionarii să păstreze legături strînse cu societatea civilă.

În efectuarea controlului obştesc un rol deosebit le revine sindicatelor. Ele controlează respectarea de către autorităţile administraţiei publice, de către administraţiile organizaţiilor şi întreprinderilor a legislaţiei muncii şi sînt în drept să ceară înlăturarea neajunsurilor depistate. Autorităţile publice sînt obligate să trimită organizaţiilor sindicale, pentru informare şi expunere de opinii, proiecte de programe, proiecte de legi sau de alte acte normative referitoare la problemele remunerării muncii, asigurărilor sociale, ocrotirii sănătăţii, securităţii muncii şi să ţină seamă de propunerile expuse de sindicate asupra lor. Sindicatele, de asemenea, exercită controlul asupra realizării contractelor colective de muncă şi au dreptul de a cere destituirea funcţionarilor care s-au făcut vinovaţi de încălcarea legislaţiei în acest domeniu.

În concluzie putem menţiona că controlul obştesc este o formă democratică a controlului extern faţă de administraţie, are particularităţile sale de realizare şi ocupă un loc important, alături de controlul de stat, în sistemul de control exercitat asupra administraţiei publice.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de control din sfera administraţiei publice.
2. Formulaţi misiunile controlului din sistemul administraţiei publice şi caracterizaţi cerinţele faţă de exercitarea lui.

3. Clasificaţi formele şi metodele controlului de stat realizate în administraţia publică.
4. Expuneţi modalităţile exercitării controlului politic asupra activităţii administraţiei publice.
5. Evidenţiaţi însemnătatea controlului administrativ pentru eficientizarea activităţii sistemului administraţiei publice.
6. Analizaţi modalităţile efectuării controlului judecătoresc în scopul asigurării legalităţii procesului de administrare publică.
7. Demonstraţi necesitatea instituţiilor şi structurilor specializate de control din sfera administraţiei publice,
8. Descrieţi natura şi particularităţile controlului obştesc în sfera administraţiei publice.
9. Argumentaţi interdependenţa dintre efectuarea controlului şi eficienţa activităţii administrative.
10. Identificaţi locul şi rolul controlului în cadrul reformei actuale a administraţiei publice din Republica Moldova.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999, pag.508-518; 563-615.

2. **Elena Aramă,** *Supremaţia Constituţiei şi controlul constituţionalităţii legilor* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.3, pag.25-34.

3. **Dumitru Baltag,** *Controlul exercitat de stat în condiţiile aplicării principiului autonomiei locale în administraţia publică* // Materialele conferinţei ştiintifico-practice internaţionale, Chişinău AAP, 2005, pag.74-78.

4. **Ştefan Belecciu, Nadejda Durbală,** *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică* // Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău AAP, 2002, pag.80-92.

5. **Ion Creangă,** *Curs de Drept administrativ,* Chişinău, 2005, pag.251-264.

6. **Yehezkel Dror,** *Orientarea guvernărilor din Europa Centrală şi de Est spre făurirea viitorului prin rupturi în istorie* // În culegerea: Dezvoltarea capacităţilor de guvernare: Provocări pentru ţările din Europa Centrală şi de Est, Chişinău, 2005, pag.17-26.

7. **Mihai T. Oroveanu**, *Tratat de Ştiinţa Administraţiei*, Bucureşti, 1996, pag.412-414; 431-446; 463-467.

8. **Maria Orlov**, *Drept administrativ*, Chişinău,2001, pag.169-212.

9. **Mihail Poalelungi,** *Ordinea legală - imperativ al statului de drept //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003, nr.1, pag.39-45.

10. **Aurel Sîmboteanu,** *Controlul – component de reformare a administraţiei publice //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.1, pag.75-84.

11. **Verginia Vedinaş,** *Drept administrativ* (Capitolul IX: Teoria generală a controlului exercitat asupra administraţiei publice), Bucureşti, 2006, pag.120-130.

XV. ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ŞI INTEGRAREA EUROPEANĂ

„ Sistemul administrativ specific statului totalitar
s-a prăbuşit sub defecţiuni de construcţie, iar administraţia
publică, construită pe principii democratice ale statului de drept,
s-a dovedit a fi superioară, astfel că ipoteticul model al unei
administraţii publice europene nu poate avea în vedere,
decît administraţia publică de tip occidental"

Ioan Alexandru

Obiective:

În condiţiile aspiraţiilor procuropene ale Republicii Moldova studierea temei privind administraţia publică şi integrarea europeană va contribui la:

- *identificarea dimensiunilor şi căilor de prospectare a administraţiei publice în contextul proceselor integraţioniste din Europa;*

- *definirea conceptelor de reorganizare, reformare şi modernizare a administraţiei publice în contextul societăţii tranzitorii;*

- *familiarizarea cu caracteristicile şi tendinţele integraţioniste în evoluţia modelului european de administraţie ca rezultat al proceselor interferente din mediul politic şi administrativ european;*

- *evaluarea implementării Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova privind eforturile de ajustare a administraţiei publice la standardele europene.*

15.1. Dimensiunile şi prospectarea administraţiei publice

Administraţia publică prin esenţa sa are mai multe dimensiuni. Prin dimensiune a administraţiei publice se subînţelege un anumit conţinut al activităţii sale. Procesul de evoluţie a administraţiei publice întruneşte un sistem complex de activităţi prin conţinutul şi modalităţile lui de manifestare. Complexitatea conţinutului derivă din caracterul schimbărilor care se produc în societate.

Aceasta determină şi modalităţile de realizare a procesului de prospectare a administraţiei pentru care sînt caracteristice diversitatea, multidimensionalitatea, interdependenţa factorilor politici, economici, sociali, pe de o parte, şi influenţa vădită asupra acestor procese a factorilor subiectivi, pe de altă parte, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din organele administraţiei publice, îndeosebi a factorilor de decizie.

Conţinutul activităţilor organelor administraţiei publice pasibile prospectării, ca rezultat al evoluţiei vieţii sociale aflată mereu în schimbare şi dezvoltare, constituie dimensiunile administraţiei publice. Administrarea afacerilor publice a unei societăţi în dezvoltare are cel puţin trei dimensiuni analitice distincte, şi anume: tehnică, programatică şi politică[68].

Dimensiunea tehnică include aşa funcţii ale autorităţilor administraţiei publice, cum sunt: menţinerea ordinii publice şi protecţiei populaţiei, colectarea taxelor, prestarea unui minimum de facilităţi pentru populaţie ca îngrijirea şi exploatarea drumurilor, prestarea serviciilor poştale şi altele. Aceasta este o sferă tradiţională de activitate a administraţiei publice existentă în domeniul public al orişicărei societăţi cu diferite niveluri de eficienţă şi rafinament.

Dimensiunea programatică este axată pe dezvoltarea socioeconomică a comunităţilor şi include dezvoltarea învăţămîntului, edificarea infrastructurii sociale, promovarea şi dezvoltarea diferitelor sectoare ale industriei, agriculturii, dezvoltarea rurală şi urbană în scopul asigurării unei evoluţii durabile a societăţii.

Dimensiunea politică are în vizorul său schimbarea locului şi rolului administraţiei şi personalului ce activează în cadrul ei, dezvoltarea societăţii, creşterea iniţiativei membrilor societăţii, în formularea şi implementarea variatelor programe de dezvoltare socială şi economică a ţării şi presupune o creştere a interacţiunii politice între toate nivelurile organelor administraţiei publice.

[68] Hahn Been Lee, *Systematization of Knowledge on Public Administration: The Perspective of Development Administration* // În Development Administration in Korea, editors Gerald E. Caiden, Bun Wood Kim, West Hartford, Connecticut, USA, 1991, pag.3.

Administraţia publică în dezvoltare (reformare *A.S.*) ţine de ultimele două dimensiuni, cea programatică şi cea politică, şi pledează neapărat pe schimbări esenţiale, care pot fi direcţionate în patru domenii:

a) *Formularea politicii şi planificarea* rezultă din schimbările rapide şi complexe ale mediului de guvernare care, la rîndul său, înaintează necesitatea elaborării de noi politici. Pregătirea deciziilor politice şi prezentarea lor pentru a fi adoptate de organele abilitate cu acest drept este o funcţie distinctivă a organelor administraţiei publice.

b) *Managementul proiectelor şi programelor de dezvoltare* porneşte de la deziderатul că pentru a obţine rezultate pozitive în dezvoltare, politicile şi planurile elaborate trebuie sa-şi găsească reflectare în nişte programe şi proiecte concrete care, la rîndul lor, pot fi implementate cu condiţia unui management eficient pe care pot şi trebuie să-l efectueze organele administraţiei publice, încadrate cu un personal bine pregătit.

c) *Dirijarea schimbărilor şi modificărilor din administraţia publică*, cum ar fi introducerea inovaţiilor şi tehnicilor noi de administrare, reorganizarea sistemului bugetar, serviciului public, alte schimbări ce vizează organizarea şi funcţionarea organelor administraţiei publice.

d) *Edificarea instituţională* are ca scop aducerea în corespundere cu necesităţile dezvoltării administraţiei publice a reţelei instituţionale, acordarea sprijinului necesar prin aceasta la implementarea programelor şi proiectelor elaborate, precum şi introducerea în circuitul managementului public a noi valori şi norme, forme şi metode de activitate, avînd ca suport noi principii şi norme comportamentale.

Acestea fiind funcţiile-cheie ale administraţiei publice în dezvoltare, menţionăm că ele sînt supuse influenţei factorilor timpului, prin care administraţia publică trece. Realizarea acestor funcţii la etapa actuală se efectuează pe fondul influenţei proceselor democratice din societate, orientarea lor spre valorile general-umane şi edificarea statului de drept, desfăşurarea unor procese active de socializare a personalităţii.

În acelaşi timp, sîntem şi martori ai unor tendinţe negative, cum ar fi nivelul scăzut, deocamdată, al parametrilor conştiinţei politice şi culturii politice a populaţiei, instabilitatea politică, care se intercalează cu criza economică, dezechilibrul demografic, nerespectarea ordinii de drept, creşterea fără precedent a corupţiei, fenomene care sînt în atenţia autorităţilor administraţiei publice.

15.2. Conceptul de reorganizare, reformare şi modernizare a administraţiei publice în contextul tranziţiei şi al proceselor integraţioniste

Conţinutul şi modalităţile de dezvoltare a administraţiei publice capătă asemenea dimensiuni în timp şi spaţiu care ordonează desfăşurarea proceselor reformatoare într-o anumită consecutivitate şi în anumite arii geografice cu intensităţi diferite, aceasta determinînd natura evolutivă a proceselor.

În această ordine de idei, evoluţia procesului de transformare a administraţiei publice este o desfăşurare succesivă a schimbărilor structural-organice şi funcţionale ale administraţiei publice cu implementarea treptată a inovaţiilor.

De regulă, transformările profunde din administraţia publică au loc concomitent la cîteva niveluri, dat fiind faptul că procesele care se desfăşoară într-un stat sînt subordonate legităţilor cu caracter naţional, precum şi unor legităţi ce se manifestă la nivel regional şi local. Pornind de la aceasta, deosebim transformări la macronivel, mezonivel şi micronivel, formînd astfel o triadă ce constituie temelia mediului social, politic şi juridic al statului, asigurîndu-i unitatea lui. Această abordare este valabilă pentru orişicare stat, căci luarea în considerare a intereselor naţionale regionale şi locale este o condiţie obligatorie în procesul de transformare a administraţiei publice, implicînd schimbări profunde în relaţiile sociale în general.

Cu toate acestea, mecanismele de realizare a acestor transformări la nivelurile menţionate au particularităţile lor pentru fiecare ţară, reieşind din specificul statului, tradiţiile lui în sfera administraţiei publice, receptivitatea la experienţa acumulată de alte ţări, precum şi din gradul de conştientizare a oportunităţii abordării în complex a transformărilor atît în aspectul derulării lor în timp, cît şi desfăşurării acestora în anumite spaţii geografice, ele găsindu-şi reflectare în organizarea administrativ-teritorială a statului respectiv.

Toate acestea ne permit să vorbim despre o perioadă de tranziţie ca o stare deosebită a organismului social în care au loc nişte transformări profunde economice şi politice, se desfăşoară nişte procese sociale rapide şi contradictorii, au loc schimbări serioase în administraţia publică.

Perioada de tranziţie, după părerea lui B. Rakitschi, e considerat timpul pe parcursul căruia se parcurge distanţa de la punctul iniţial al stării calitative a societăţii pînă la o nouă stare calitativă a ei[69]. Pentru aceste perioade, de regulă, sînt caracteristice instabilitatea socială, schimbarea rapidă a situaţiilor şi scenariilor de dezvoltare, constituirea unor structuri şi instituţii politice şi economice noi cu o credibilitate joasă din partea populaţiei.

[69] Ракитский Б., *Основы теории переходного перехода*, Москва, 1990, стр. 264.

Perioada de tranziţie în sfera administraţiei publice reprezintă o stare deosebită a întregului sistem al administraţiei, cuprinzînd reţeaua organelor administraţiei publice, atribuţiilor acestor organe, raporturile existente între organele administraţiei publice de diferite niveluri, pe de o parte, şi organele administraţiei publice şi celelalte elemente ale sistemului politic, pe de altă parte.

Administraţia publică din perioada de tranziţie întruneşte elemente ale noului influenţate de procesele democratice din societate şi de dorinţa de ajustare a administraţiei publice la realizările atinse de statele avansate în acest domeniu dar, totodată, persistă şi elementele trecutului care îşi găsesc expresie în structuri şi metode învechite de activitate, reprezentări şi norme de mentalitate perimate, exprimînd, în totalitatea lor, inerţia puterii.

Esenţa perioadei de tranziţie în sfera administraţiei publice constă în trecerea de la administraţia publică care a servit sistemul administrativ de comandă şi care funcţiona în baza principiului centralismului democratic, la administraţia publică chemată să servească un sistem democratic al societăţii ce funcţionează în baza altor principii, avînd ca repere valorile general-umane şi reprezentările despre idealurile unei societăţi moderne. Aceasta presupune nu numai crearea noilor structuri ale puterii şi organizarea funcţionării lor, dar şi depăşirea contradicţiilor dintre sarcinile de edificare a administraţiei moderne şi moştenirea nedemocratică ce se mai manifestă în activitatea instituţiilor respective.

Dezvoltarea administraţiei publice cunoaşte mai multe căi, cum ar fi:

- *reorganizarea* care presupune nişte schimbări minore de ordin organizatoric şi funcţional în activitatea administraţiei ce se referă, în temei, la adaptarea administraţiei la anumite rigori sociale aflate în schimbare;
- *reformarea* care înseamnă nişte schimbări radicale structural-organice şi funcţionale în activitatea administraţiei, în baza unor principii noi de organizare şi desfăşurare a activităţii administraţiei publice în scopul sporirii eficienţei ei;
- *modernizarea* care presupune reorganizarea şi reformarea dimensiunilor programatice şi politice ale administraţiei, adică schimbarea locului şi rolului administraţiei publice în sistemul social prin implementarea unor principii moderne de administraţie şi ajustarea ei la inovaţiile timpului.

Deci, modernizarea administraţiei publice poate avea loc numai pe calea reorganizării şi reformării ei, reieşind din procesele integraţioniste în domeniu.

Prin urmare, edificarea unui sistem nou de administrație publică și organizarea funcționării lui constituie o sarcină majoră a societății democratice chemată să înlăture din administrația publică elementele perimate, învechite, neeficiente, depășite de timp și să ajusteze administrația publică la cerințele actuale de organizare și funcționare ce ar corespunde plenar doleanțelor și năzuințelor poporului care și-a ales calea democratică de dezvoltare a societății.

Aceste procese se desfășoară în condițiile unui mediu integrationist foarte pronunțat, condiționat în ultimul timp de tendințele de aderență la modelul european de administrație publică și de interferență a tehnologiilor administrative moderne, bazate pe atragerea tot mai largă în exercitarea administrației publice a membrilor comunității.

15.3. Caracteristicile și tendințele în evoluția modelului european de administrație

În perioada postbelică în Europa au avut loc un șir de schimbări de ordin politic, economic, social și de altă natură. Aceste schimbări, după natura lor, cu caracter integrationist, au avut o influență mare și asupra evoluției administrației publice, care devine cu timpul mai omogenă, cu toate că mai continuă să existe și foarte multe deosebiri. Factorii de aderență ai administrației publice din țările europene sînt de ordin politic, istoric, geografic care au contribuit la constituirea unor elemente, care, examinate în toalitatea lor, ar putea forma niște caracteristici și ar evidenția niște tendințe în evoluția modelului european de administrație publică. Aceste elemente, în viziunea noastră, ar putea fi următoarele:

Reevaluarea rolului administrației de stat în gestionarea treburilor publice. După cum cunoaștem, au fost perioade cînd se resimțea un rol exagerat al statului în gestionarea afacerilor publice. Aceasta a și constituit baza formării sistemelor centralizate de administrație publică, condiționînd abilitarea administrației de stat cu unele atribuții improprii acesteia, care ar fi putut fi exercitate, prin metoda de delegare, de alte autorități publice, cum ar fi, de exemplu, autoritățile administrației publice locale. Descentralizarea funcțiilor statului și transmiterea unei părți a acestor funcții autorităților locale constituie o caracteristică și o tendință în evoluția modelului european de administrație publică.

Creșterea rolului comunităților locale în exercitarea administrației. Comunitățile locale nu sînt niște simple circumscripții umane. Ele posedă

un bogat conținut de competențe, derivat din funcțiile noi care îi sînt proprii, din drepturile și obligațiunile pe care le are, precum și din capacitatea și posibilitatea de a participa la exercitarea puterii. Cu cît este mai intensă viața publică la nivelul comunităților locale, cu atît devine mai puțin posibilă impunerea față de comunitățile locale a voinței organelor centrale ale puterii, de a activa după scheme unice, fără a ține seamă de particularitățile și interesele acestor comunități teritoriale. Acest lucru este conștientizat și se implementează în țările europene.

Funcționarea în condiții reale a autonomiei locale. Calea spre autonomia locală autentică a fost îndelungată, anevoioasă și parcursă în mod diferit de țările europene. Chiar și în prezent, ea are un spectru larg de manifestare. Dar, datorită eforturilor comune, au fost stabilite niște reguli generale, care și-au găsit expresie în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale și care servesc drept repere de asigurare uniformă și omogenă a autonomiei locale în țările europene. Implementarea autonomiei locale este unul dintre factorii importanți în evoluția modelului european de administrație publică și una din caracteristicile sale de referință, care îi asigură mobilitate și atractivitate.

Delimitarea clară a competențelor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Problema delimitării competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice întotdeauna a stîrnit multe dispute și opinii. Și aceasta din cauza că fiecare din părți, statul și unitățile administrativ-teritoriale primare și intermediare, doresc să posede cît mai multe competențe în exercitarea administrației. Experiența acumulată în țările europene în acest domeniu, deși diferă de la țară la țară, vorbește în favoarea ideii că numai o delimitare optimă și clară a competențelor, care ar ține seamă atît de realizarea interesului național, dar și a intereselor locale, mai ales în materie financiară și relații interebugetare, este o precondiție de asigurare a unei administrații eficiente.

Relații benefice de colaborare cu societatea civilă. Eficiența administrației publice depinde de foarte mulți factori, printre ei se numără și relațiile benefice cu societatea civilă. Recunoașterea în societatea civilă a unui partener activ în exercitarea administrației este o trăsătură proprie pentru administrația publică din majoritatea țărilor europene. Acest parteneriat se realizează prin stabilirea unor relații de cooperare și de reprezentare în soluționarea multor probleme ale comunităților umane. O modalitate foarte răspîndită este participarea reprezentanților societății civile în procesul decizional al autorităților administrației publice, ceea ce asigură adoptarea unor decizii favorabile comunităților umane.

Consultarea comunităților locale în problemele de interes deosebit. Aceasta este o valoare generală a democrației, care se realizează și de autoritățile administrației publice. Studierea opiniei publice în soluționarea problemelor legate de viața comunitară a oamenilor ese prevăzută în multe acte normative ale dreptului comunitar, inclusiv în Carta europeană a autonomiei locale. Acest procedeu democratic se folosește pe larg în țările europene și servește drept un barometru al opiniei publice.

Dimensiuni optime ale unităților administrativ-teritoriale. Organizarea teritoriului țării din punct de vedere administrativ este o condiție care influențează substanțial calitatea exercitării administrației în unitățile administrativ-teritoriale respective. În evoluția organizării teritoriului, țările europene au trecut prin mai multe etape, dar în cele din urmă au fost depășite, în linii mari, tendințele organizării fărîmițate a teritorilui, în unele din ele – prin trecerea la organizarea unităților administrativ-teritoriale de dimensiuni mai mari. Raportate la numărul populației, unitățile administrativ-teritoriale primare, de nivelul unu, întrunesc de la cîteva mii pînă la cîteva zeci de mii de locuitori, iar unitățile administrativ-teritoriale intermediare întrunesc de la trei, patru sute de mii de locuitori pînă la un milion și mai mulți locuitori fiecare. Mărirea dimensiunilor unităților administrativ-teritoriale contribuie la consolidarea capacităților lor umane, materiale și financiare.

Grad înalt de profesionalism al angajaților din administrația publică. Aceasta se dobîndește pe calea delimitării funcțiilor politice de cele administrative în promovarea politicii de personal. Procedînd în așa fel, se creează condiții favorabile pentru asigurarea stabilității în funcții a angajaților din administrația publică, ceea ce influențează substanțial calitatea activității administrative. Caracteristic pentru lucrul cu personalul din administrația publică în țările europene este promovarea permanentizării instruirii profesionale a funcționarilor publici, fapt ce contribuie la actualizarea cunoștințelor necesare pentru exercitarea activității administrative.

Sistem informațional dezvoltat, inclusiv cel electronic. În lumea modernă informația este o sursă la fel de importantă în activitatea administrației publice ca și resursele umane, financiare și materiale. Sistemul informațional din administrația publică europeană are o utilare tehnică modernă cu rețele informaționale și baze de date în diferite domenii de activitate. Tehnologiile informaționale folosite permit soluționarea operativă și calitativă a problemelor de care sînt preocupate autoritățile administrației publice.

Acestea sînt doar cîteva din caracteristicile și tendințele în evoluția modelului european de administrație publică. Desigur, acest model are o anumită doză de convenționalitate, dat fiind faptul că el are particularitățile sale pentru fiecare țară în parte, dar în același timp se manifestă și ca o tendiță general-europeană.

15.4. Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova și prevederile de ajustare a administrației publice la standardele europene

Pornind pe calea evoluției democratice, Republica Moldova a inițiat deja la începutul anilor nouăzeci ai secolului trecut unele relații cu Uniunea Europeană.

Un prim pas în această direcție a fost solicitarea încă în anul 1993 de către conducerea de atunci a Republicii Moldova a încheierii unui Acord de Parteneriat și Cooperare cu Uniunea Europeană. După un proces de negocieri a fost pregătit Acordul de Parteneriat și Cooperare care a fost semnat la 28 noiembrie 1994. Semnarea acestui Acord a semnificat un semnal de atitudine a Republicii Moldova față de valorile europene și demararea unui proces de apropiere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană[70].

Actualmente, cînd valabilitatea Acordului de Parteneriat și Cooperare expiră, iar ultimul val de extindere a Uniunii Europene, de la începutul anului 2007, o dată cu aderarea României și Bulgariei, a făcut ca Republica Moldova să devină vecină de hotar cu Uniunea Europeană, a apărut necesitatea de a revedea cadrul normativ al relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Astfel, în cadrul Politicii de Vecinătate promovată de Uniunea Europeană a fost elaborat și semnat la 22 februarie 2005 *Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova*[71]. Acest document a constituit o nouă etapă de colaborare între Uniunea Europeană și Republica Moldova, de data aceasta în cadrul Politicii de Vecinătate. Moldova a avut posibilitate să stabilească cu Uniunea Europeană relații politice, de securitate, economice și culturale mai intense, să sporească cooperarea transfronta-

[70] Stăvilă Ion, Ungureanu Anatol, *Evoluții recente în promovarea integrării europene a Republicii Moldova* // Administrarea publică, 2003, nr.4, pag.48-55.

[71] *Planul de Acțiuni: Republica Moldova – Uniunea Europeană* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66.

lieră şi să împărtăşească responsabilitatea pentru prevenirea şi soluţionarea conflictelor.

Planul a fost prevăzut pentru o perioadă de trei ani şi a avut ca obiectiv îndeplinirea prevederilor Acordului de Parteneriat şi Cooperare şi încurajarea realizării, în viitor, a aspiraţiilor Republicii Moldova de integrare în Uniunea Europeană. Alături de alte componente, cum ar fi: cooperarea politică, economică, convergenţa legislaţiei, integrarea sistemului de învăţămînt şi altele, Planul de Acţiuni a prevăzut şi un şir de măsuri ce vizează administraţia publică.

În compartimentul „Dialogul politic şi reformele" Planul de Acţiuni a prevăzut ca o direcţie de consolidare a stabilităţii şi eficacităţii instituţiilor care garantează democraţia şi supremaţia legii *„continuarea reformei administrării şi consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conţin în Carta europeană a autoguvernării locale şi acordarea unei atenţii speciale expertizei şi recomandărilor Congresului Autorităţilor Locale şi Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce priveşte manajamentul bugetelor locale de către administraţiile locale şi atribuirea competenţelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităţilor). Consolidarea supremaţiei legii prin sporirea eficienţei puterii judecătoreşti şi a organelor de drept, respectarea corespunzătoare a hotărîrilor Curţii constituţionale"*.

Din prevederile Planului de Acţiuni vizînd administraţia publică putem distinge cel puţin cinci poziţii, asupra soluţionării cărora autorităţile Republicii Moldova urmau sa-şi concentreze eforturile în perioada de valabilitate a Planului de Acţiuni.

În primul rînd, se accentuează necesitatea continuării reformei administrative şi consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene.

Aceasta înseamnă că Uniunea Europeană recunoaşte faptul că în Republica Moldova se desfăşoară reforma administraţiei publice, dar în acelaşi timp consideră că autoadministrarea locală nu corespunde standardelor europene. După cum observăm, într-o formă concentrată, se dă apreciere unui component prioritar al reformei administraţiei publice, şi anume stării de lucruri în administraţia publică locală, unde într-adevăr mai persistă o sumedenie de probleme nerezolvate.

În al doilea rînd, se accentuează ideea că, în special, trebuie să se atragă atenţie standardelor europene ce se conţin în Carta europeană a autoguvernării locale.

După cum cunoaştem, Republica Moldova a semnat şi a ratificat Carta europeană: exerciţiul autonom al puterii locale deja în anul 1997. Multe din prevederile Cartei europene au căpătat concretizare în legislaţia ţării noastre, inclusiv principiile administraţiei publice locale, care şi-au găsit atît fundamentare constituţională, precum şi legală, întocmai cum prevede Carta europeană. Dar, totodată, unele prevederi ale Cartei, cum ar fi necesitatea consultării cetăţenilor pe problemele de interes deosebit, participarea lor la procesul decizional, asigurarea plenitudinii autonomiei locale şi altele, nu se realizează în deplina lor prevedere.

În al treilea rînd, se subliniază oportunitatea acordării unei atenţii speciale expertizei şi recomandărilor Congresului Autorităţilor Locale şi Regionale din Europa, adresate cu diferite ocazii autorităţilor Republicii Moldova. Instituţia respecivă care promovează în plan european interesele comunităţilor locale şi regionale este abilitată cu dreptul de a face expertiza proiectelor de legi şi a altor acte normative şi care se referă la domeniul organizării şi funcţionării administraţiei publice locale şi intermediare. Ca rezultat al efectuării acestor expertize, Congresul Autorităţilor Locale şi Regionale formulează recomandări pentru autorităţile naţionale vizînd corespunderea lor cu rigorile europene.

În cazul Republicii Moldova au fost unele situaţii cînd autorităţile moldoveneşti nu au ţinut seamă de recomandările acestei instituţii europene, cum a fost cazul revizuirii organizării administrativ-teritoriale produsă în 2003, unele recomandări privind relaţiile interbugetare dintre autorităţile administraţiei publice centrale şi cele locale, asigurarea stabilităţii în funcţii a angajaţilor din administraţia publică locală şi altele. Aceasta a şi servit, probabil, ca temei pentru formularea expusă în compartimentul respectiv al Panului de Acţiuni.

În al patrulea rînd, se vede necesară atribuirea competenţelor bugetare care ar corespunde responsabilităţilor organelor locale ale puterii. Problemele asigurării autonomiei financiare sînt cele mai dificile din complexul de probleme existente în administraţia publică locală. Cadrul legal prevede această autonomie financiară a unităţilor administrativ-teritoriale de toate nivelurile, dar în realitate nu toate competenţele cu care sînt abilitate organele locale ale puterii au o acoperire financiară suficientă, din care cauză se întîlnesc multe disfuncţionalităţi. Pentru soluţionarea acestor probleme se cer efectuate un şir de măsuri de ordin organizatoric, fiscal, de perfecţionare a relaţiilor interbugetare şi multe altele.

În al cincilea rînd, se atrage atenţia asupra necesităţii consolidării supremaţiei legii în toate sferele de activitate. Această prevedere a Planului de Acţiuni reiese din obiectivele constituirii statului de drept, fără de care nu putem vorbi de standardele europene. Perioada de tranziţie prin care trece Republica Moldova generează anumite deficienţe în implementarea acestui principiu constituţional. În societate este destul de răspîndit nihilismul juridic, iar pe de altă parte sîntem în prezenţa unor procese negative, cum ar fi corupţia, abuzul de putere şi altele, care pot fi curmate ori micşorată ponderea lor doar prin promovarea legalităţii şi a ordinii de drept.

După cum vedem, Planul de Acţiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova a prevăzut, alături de alte domenii de activitate, şi un complex de măsuri privind ajustarea administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene. O parte din aceste obiective au fost realizate prin eforturile conjugate ale autorităţilor administraţiei publice şi societăţii civile şi cu concursul instituţiilor politice ale statului. Asupra unei alte părţi de acţiuni planificate se cere de continuat activitatea în scopul realizării lor depline.

În legătură cu expirarea, la 22 februarie 2008, a termenului de valabilitate a Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova, în prezent se examinează posibilitatea de elaborare a unui nou document, care ar reglementa în continuare relaţiilie Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, inclusiv în domeniul administraţiei publice. Necesitatea unui astfel de document este vizibilă, elaborarea căruia şi punerea lui în aplicare ar asigura continuitatea proceselor iniţiate în acest domeniu.

Subiecte de evaluare:

1. Definiţi noţiunea de dimensiune a administraţiei publice.
2. Clasificaţi dimensiunile administraţiei publice din perspectiva valorilor europene.
3. Evidenţiaţi domeniile dezvoltării administraţiei publice în dimensiunile sale programatice şi politice.
4. Explicaţi conceptele de reorganizare, reformare şi modernizare a administraţiei publice în contextul societăţii în tranziţie şi al proceselor integraţioniste.
5. Argumentaţi interdependenţa dintre procesele de reorganizare, reformare şi modernizare a administraţiei publice.

6. Nominalizaţi şi caracterizaţi succint factorii de aderenţă ai administraţiei publice din ţările europene.
7. Enumeraţi în ordinea priorităţii şi importanţei lor, reieşind din viziunile proprii, factorii de aderenţă ai administraţiei publice din ţările europene.
8. Descrieţi istoricul adoptării Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova şi selectaţi din conţinutul lui prevederile cu referire la administraţia publică.
9. Estimaţi aportul Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova în procesul de ajustare a administraţiei publice la standardele europene.
10. Formulaţi unele soluţii care, în propria viziune, ar amplifica şi ar urgenta procesul de ajustare a administraţiei publice la standardele europene.

Literatura recomandată:

1. **Ioan Alexandru,** *Administraţia publică, Bucureşti,* 1999, pag.563- 615.
2. ***Administraţia publică în perspectiva integrării europene*** // Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, Chişinău, ISAM, 2007.
3. **Yehezkel Dror,** *Orientarea guvenărilor din Europa Centrală şi de Est spre făurirea viitorului prin rupturi în istorie* // În culegerea: Dezvoltarea capacităţilor de guvernare: Provocări pentru ţările din Europa Centrală şi de Est, Chişinău 2005, pag.17-26.
4. **Christian Engel,** *Dimensiunea europeană a administraţiei publice* // În culegerea: Continuitate şi schimbare în procesul de integrare europeană, Chişinău 2004, pag.243-274.
5. **Mihai T. Oroveanu,** *Tratat de Ştiinţa Administraţiei,* Bucureşti, 1996, pag.463-467.
6. ***Planul de Acţuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova,*** *Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.356 din 29 decembrie 2005* // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.5-8.
7. **Aurel Sîmboteanu,** *Unele aspecte strategice privind reformarea administraţiei publice şi crearea unui consens pentru asigurarea contunuităţii şi ireversibilităţii reformei* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2003, nr.3, pag.8-21.
8. **Aurel Sîmboteanu,** *Evoluţia reformei administraţiei publice în contextul Planului de Acţiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova* // Analele Ştiinţifice ale USM, vol.II, 2006, pag.140-144.

9. **Aurel Sîmboteanu,** *Cincisprezece ani de independenţă: dimensiunile ajustării administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene //* Caietul Ştiinţific nr.1 al ISAM, Chişinău, 2006, pag.92-99.

10. **Allan Thatham, Eugen Osmochescu,** *Dreptul Uniunii Europene* (Capitolul XX: Republica Moldova şi Uniunea Europeană), Chişinău, 2003, pag.476-496.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Administraţia publică,* Bucureşti, 1999.

2. Alexandru Ioan, *Structuri, mecanisme şi instituţii administrative,* volumele I şi II, Bucureşti, 1996.

3. Aristotel, *Politica,* Oradea, 1996.

4. Aramă Elena, *Supemaţia Constituţiei şi controlul constituţionalităţii legilor //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.3.

5. Astrid Aner, Christoph Demmke, Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe de 15, Realités et Perspectives //* Institut Europeen d'Administration Publique, 1966.

6. *Administraţia publică în perspectiva integrării europene //* Materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, Caietul ştiinţific nr.1 al ISAM, Chişinău, 2007.

7. Bagdasar N. Bogdan Virgil, Narly C, *Antologie filosofică – filosofii străini,* Editura Uniunii Scriitorilor, 1966.

8. Berco Jean Loup, *Serviciul public în Franţa //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr.3.

9. Bantoş Anatol, *Noţiunea şi conceptul Serviciului public în Republica Moldova: realizări şi perspective //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1999, nr.1.

10. Bulgari Valeriu, *Reforma administrativ-teritorială, aspect important al reformei administraţiei publice locale //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.4.

11. Bulgaru Oleg, *Probleme de instruire în informatică a funcţionarilor publici //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr.4.

12. Bulgaru Maria, *Constantin Negruzzi: sisteme de guvernămînt //* Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1997, nr.2.

13. Belecciu Ştefan, Durbală Nadejda, *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică //* Materialele conferinţei ştiinţifico-practice, Chişinău, AAP, 2002.

14. Baltag Dumitru, *Controlul exercitat de stat în condiţiile aplicării principiului autonomiei locale în administraţia publică //* Materialele conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale, Chişinău, AAP, 2000.

108. Yehezkel Dror, *Orientarea guvernărilor din Europa Centrală şi de Est spre făurirea viitorului prin rupturi în istorie* // În culegerea: Dezvoltarea capacităţilor de guvernare: Provocări pentru ţările din Europa Centrală şi de Est, Chişinău 2005.

109. Zbîrciog Valeriu, *Aspecte teoretice privind ajustările structurale economice* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 1996, nr.1.

110. Zbîrciog Valeriu, *Discrepanţe şi decalaje în obiectivele procesului de restructurare a administraţiei publice* // Administrarea publică, revistă metodico-ştiinţifică, 2000, nr.2.

STANDARDUL
cursului universitar
„Teoria Administraţiei Publice”

Elaborat în conformitate cu prevederile
„Standardului academic şi profesional al specialistului
cu studii superioare în domeniul administraţiei publice”

I. Preliminarii

În conformitate cu ***„Standardul academic şi profesional al specialistului cu studii superioare din domeniul administraţiei publice"***, cursul universitar *„Teoria Administraţiei Publice"* reprezintă o disciplină fundamentală din planul de învăţămînt la specialitatea „Administraţie publică", care contribuie substanţial la formarea specialiştilor pentru acest domeniu. Specialistul din administraţia publică trebuie să posede o înaltă pregătire teoretică şi aptitudini practice, cunoscînd originea şi evoluţia administraţiei publice ca fenomen social, legităţile ei de dezvoltare, factorii care contribuie la eficientizarea activităţii administrative.

Aceasta se poate dobîndi prin studierea viziunilor teoretico-conceptuale şi doctrinare acumulate pe parcursul evoluţiei istorice, precum şi prin analiza practicii administrative la diferite etape istorice în contextul mediului politic, juridic şi social în care a funcţionat administraţia publică.

Cunoaşterea acestor procese din perspectiva teoriei administraţiei publice creează o bază metodologică adecvată pentru activitatea administrativă actuală. Posedarea capacităţilor de adaptabilitate a elaborărilor teoretico-conceptuale la practica administrativă îi ajută specialistului să se orienteze mai bine în procesele actuale din administraţia publică, să influenţeze benefic asupra sporirii eficienţei activităţii administrative şi orientării ei la o mai deplină satisfacere a intereselor comunităţilor umane.

II. Obiectivele generale/standarde ale cursului

Studierea cursului normativ *„Teoria Administraţiei Publice"* şi familiarizarea cu conţinutul toretico-conceptual şi metodologic al activităţii administrative contribuie la formarea specialiştilor de înaltă calificare, care vor fi în măsură:

2.1. La nivel de cunoaştere şi înţelegere:

- să cunoască abordările conceptuale privind administraţia publică şi rolul teoriei administraţiei în studierea şi analiza fenomenului administrativ;
- să definească conceptele, teoriile clasice şi contemporane privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice;
- să conştientizeze caracterul interdisciplinar şi misiunea ştiinţei administraţiei în investigarea şi explicarea proceselor administrative;

- să perceapă formele de organizare a administraţiei publice, sistemul de relaţii în care sînt implicate instituţiile administrative, principiile şi funciile administraţiei publice;
- să conceapă ansamblul resurselor necesare pentru funcţionarea administraţiei publice, rolul personalului în procesul de administrare şi a controlului ca o modalitate de eficientizare a activităţii administrative.

2.2. La nivel de aplicare :

- să poată folosi cunoştinţele însuşite în cadrul cursului pentru activitatea ulterioară de studii, asigurînd astfel continuitatea şi permanentizarea procesului de cunoaştere în domeniul teoriei şi practicii administrative;
- să identifice principalele repere teoretico-conceptuale şi să le utilizeze în aspect metodologic în viitoarea activitate în calitate de actor al procesului administrativ;
- să stabilească legături de interdependenţă între abordările teoretice privind administraţia publică şi acţiunile practice ale acesteia în condiţiile de evoluţie democratică a procesului administrativ;
- să compare diferite sisteme de administraţie şi să poată argumenta avantajele şi dezavantajele lor, precum şi posibilităţile de utilizare a acestora în condiţiile activităţii administrative din Republica Moldova;
- să demonstreze utilitatea principiilor democratice de organizare şi funcţionare a administraţiei publice şi să contribuie la implementarea lor practică;
- să analizeze şi să determine prin comparare avantajele şi dezavantajele organizării centralizate şi descentralizate a administraţiei publice şi să poată promova şi susţine procesele pozitive ce derivă din acestea;
- să demonstreze necesitatea ajustării administraţiei publice din Republica Moldova la standardele europene şi să contribuie la implementarea acestui proces.

2.3. La nivel de integrare:

- să posede capacitatea analizei interdisciplinare şi abordării sistemice a activităţii administrative influenţînd astfel îmbunătăţirea calităţii acesteia;
- să evalueze utilizarea în activitatea administrativă actuală a prevederilor ce derivă din teoriile clasice şi contemporane privind administraţia publică şi să formuleze propuneri privind materializarea lor în practică;

- să estimeze gradul de implementare în administrația publică din Republica Moldova a conceptelor privind administrația publică performantă și să contribuie la sporirea permanentă a eficienței administrative;
- să formuleze unele propuneri privind optimizarea organizării administrației publice, pornind de la reperele teoretice studiate, asigurînd flexibilitatea și adaptabilitatea lor la practica administrativă actuală;
- să recomande unele soluții privind posibilitatea preluării pentru practica administrativă din Republica Moldova a unor elemente utile din experiența sistemelor internaționale de administrație studiate în cadrul cursului;
- să selecteze din materia studiată componentele, care, în viziunea sa, constituie repere utile pentru modernizarea administrației publice și ajustarea ei la standardele europene;
- să argumenteze caracterul general și interferent al legităților după care a evoluat și se dezvoltă administrația publică la etapa actuală în condițiile proceselor integraționiste și de globalizare.

III. Contribuția cursului la formarea competențelor profesionale ale specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice

Luînd în considerare că competențele profesionale constituie finalitatea procesului de formare a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, cursul universitar „Teoria Administrației Publice" contribuie la formarea sistemului de competențe ale viitorilor specialiști:

*3.1. **Competența gnoseologică*** care presupune posedarea și utilizarea de către specialist a unui volum de cunoștințe necesare pentru exercitarea unei funcții publice, inclisiv cunoașterea fundamentelor teoretico-conceptuale și aplicative privind procesul de guvernare și administrare a comunităților umane în contextul transformărilor politice și sociale bazate pe evoluția democratică a societății.

*3.2. **Competența prognostică*** prin cultivarea capacităților la viitorii specialiști de a concepe caracterul evolutiv al administrației publice și de a prevedea perspectivele dezvoltării ei prin pronosticarea strategică și elaborarea proiectelor de activitate profesională în domeniul administrației publice.

*3.3. **Competența praxiologică*** ca o abilitate de transpunere și aplicare eficientă a cunoștințelor teoretice în situații practice din activitatea administrativă prin identificarea factorilor care influențează eficiența activității administrative și utilizarea lor în procesul de aplicare a elaborărilor teoretice în activitatea practică.

*3.4. **Competența managerială*** care rezidă în formarea capacităților de dirijare a comunităților umane și a proceselor socioeconomice prin implicarea nemijlocită în elaborarea și adoptarea deciziilor, organizarea executării lor și monitorizarea valorificării potențialului material și uman al administrației publice.

*3.5. **Competența de evaluare a rezultatelor activității profesionale*** cu suportul metodologic al cunoștințelor teoretice acumulate în cadrul cursului și cultivarea capacităților de apreciere a muncii prestate și activităților desfășurate în baza criteriilor obiective și în conformitate cu prevederile metodologice ce derivă din abordările teoretice ale administrației publice.

*3.6. **Competența comunicativă și de integrare socială*** ca niște abilități de utilizare în practica profesională administrativă a diverselor forme de comunicare ce derivă din paradigmele științifice însușite în cadrul cursului și din particularitățile sistemului de relații din administrația publică.

*3.7. **Competența de cercetare în domeniul administrației publice*** prin antrenarea în activități științifice și cultivarea capacităților analitice, cunoașterea metodologiei investigaționale a activității administrative, conceperea interdependenței dintre activitatea de cercetare în domeniul administrației publice și asigurarea unei activități performante în acest domeniu.

*3.8. **Competența de instruire continuă*** care rezidă în conștientizarea necesității de acumulare continuă a cunoștințelor teoretico-conceptuale pentru practica administrativă în corespundere cu solicitările sociale și utilizarea diverselor modalități de perfecționare a competențelor profesionale.

IV. Conținutul curicular de formare profesională în cadrul cursului

Proiectarea curiculară de formare profesională în cadrul cursului „Teoria Administrației Publice" se bazează pe logica internă de formare profesională în domeniul administrației publice și rezultă din perspectiva finalităților studiilor, precum și consecutivității formării sistemului de competențe a specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, și prevede următoarele forme de activitate și conținuturi:

4.1. Tematica şi repartizarea orientativă a orelor

a) Ore de curs

Nr.	Tema	Numărul de ore curs
1.	Obiectul de studiu şi izvoarele disciplinei *„Teoria Administraţiei Publice"*	2
2.	Locul şi rolul administraţiei publice în societate	2
3.	Evoluţia viziunilor conceptuale privind administraţia publică	2
4.	Constituirea şi dezvoltarea ştiinţei administraţiei	2
5.	Teoriile clasice şi contemporane privind administrarea publică	2
6.	Organizarea administraţiei publice	2
7.	Sistemul de relaţii în administraţia publică	2
8.	Principiile şi funcţiile administraţiei publice	2
9.	Sisteme internaţionale de administraţie publică	2
10.	Organizarea administrativă a teritoriului	2
11.	Autonomia locală şi locul ei în sistemul de administrare	2
12.	Resursele administraţiei publice	2
13.	Serviciul public şi politica de personal în administraţia publică	2
14.	Controlul în administraţia publică	2
15.	Administraţia publică şi integrarea europeană	2
Total		30

b) Ore de seminar

Nr.	Tema	Numărul de ore seminar
1.	Rolul disciplinei *„Teoria Administraţiei Publice"* în studierea fenomenului administrativ	2
2.	Sistemul social şi administraţia publică	2
3.	Abordări doctrinare privind administraţia publică	2
4.	Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei	2
5.	Interferenţa dintre abordările clasice şi contemporane privind administraţia publică	2
6.	Structura administraţiei publice	2
7.	Relaţiile din cadrul administraţiei publice	2
8.	Coraportul dintre principiile, funcţiile şi misiunile administraţiei publice	2
9.	Modele de organizare şi funcţionare a administraţiei publice	2
10.	Criterii şi principii de organizare administrativă a teritoriului	2
11.	Funcţionarea administraţiei publice în contextul autonomiei locale	2
12.	Suporturile şi resursele administraţiei publice	2
13.	Politica de personal în administraţia publică	2
14.	Sporirea eficienţei administraţiei publice prin perfecţionarea sistemului de control	2
15.	Dimensiuni europene ale administraţiei publice	2
Total		30

4.2. Obiective de referinţă şi conţinuturi

Obiectivele de referinţă	Conţinuturi
Obiectivele temei	**Tema şi aspectele-cheie ale temei**
- să definească obiectul de studiu al disciplinei T.A.P.; - să poată identifica rolul T.A.P. în studierea fenomenului administrativ; - să utilizeze metodele de cercetare şi analiză a activităţii administrative în scrierea tezei de an şi de licenţă;	1. Obiectul de studiu şi izvoarele disciplinei „Teoria Administraţiei Publice": *- definiţia administraţiei;* *- structura obiectului de studiu;* *- izvoarele disciplinei „Teoria Administraţiei Publice".*
- să definească conceptul de societate şi sistem social; - să conceapă locul administraţiei publice în sistemul social-global; - să poată argumenta rolul administraţiei publice în exercitarea puterii de stat;	2. Locul şi rolul administraţiei publice în societate: *- sistemul social-global şi administraţia publică;* *- interferenţa dintre stat şi administraţia publică;* *- administraţia publică şi funcţia executivă a statului.*
- să distingă viziunile conceptuale din diferite etape istorice; - să compare viziunile conceptuale privind guvernarea; - să poată concepe utilitatea viziunilor conceptuale studiate în activitatea administrativă;	3. Evoluţia viziunilor conceptuale privind administraţia publică: *- viziuni privind guvernarea în gîndirea politică antică şi din epoca Renaşterii;* *- problemele exercitării guvernării în doctrinele epocii moderne;* *- esenţa şi conţinutul viziunilor concep-*

	tuale privind organizarea şi funcţionarea administraţiei publice la etapa contemporană.
- să conştientizeze condiţiile istorice de constituire a ştiinţei administraţiei; - să compare diferite etape în dezvoltarea ştiinţei administraţiei; - să poată formula caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei;	4. Constituirea şi dezvoltarea ştiinţei administraţiei: *- precursorii ştiinţei administraţiei;* *- dezvoltarea ştiinţei administraţiei;* *- caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei.*
- să distingă particularităţile teoriilor clasice şi contemporane privind A.P.; - să poată utiliza în activitatea administrativă prevederile teoriilor studiate; - să compare teoriile clasice şi contemporane privind administrarea;	5. Teoriile clasice şi contemporane privind administraţia publică: *- teoriile clasice privind administraţia publică;* *- teoriile contemporane privind administraţia publică;* *- funcţia metodologică a teoriilor clasice şi contemporane.*
- să definească noţiunea de sistem al administraţiei publice; - să determine criteriile de organizare a administraţiei publice; - să evalueze avantajele şi dezavantajele formelor de organizare;	6. Organizarea administraţiei publice: *- structura administraţiei publice;* *- criterii de organizare a administraţiei publice;* *- forme de organizare a administraţiei publice: centralizarea, descentralizarea.*
- să descrie tipurile de relaţii în care sînt antrenate organele A.P.; - să clasifice relaţiile din cadrul sistemului administraţiei publice; - să argumenteze interdependenţa dintre formele de organizare a A.P. şi tipurile de relaţii;	7. Sistemul de relaţii în administraţia publică: *- tipurile de relaţii în administraţia publică;* *- interdependenţa dintre forma de organizare şi tipurile de relaţii în A.P.;* *- căile de armonizare a sistemului de relaţii în administraţia publică.*
- să definească noţiunile de principiu şi funcţie; - să argumenteze clasificarea princi-	8. Principiile şi funcţiile administraţiei publice: *- principiile generale ale administraţiei*

piilor administraţiei publice în principii generale şi speciale; - să formuleze funcţiile administraţiei publice;	*publice;* *- principiile speciale ale administraţiei publice;* *- funcţiile administraţiei publice.*
- să distingă sistemele internaţionale de administraţie publică; - să poată compara diferite sisteme internaţionale de administraţie publică; - să argumenteze avantajele şi dezavantajele fiecărui sistem de administraţie;	9. Sisteme internaţionale de administraţie publică: *- sistemul de administraţie continental (francez);* *- sistemul de administraţie anglo-saxon (britanic);* *- sistemul mixt (german) de administraţie.*
- să determine conţinutul politicii de stat în domeniul organizării teritoriului; - să argumenteze utilitatea criteriilor de organizare a teritoriului; - să evalueze evoluţia organizării administrativ-teritoriale în contextul eficienţei administrative;	10. Organizarea administrativă a teritoriului: *- politica de stat în domeniul organizării teritoriului;* *- criterii de organizare administrativă a teritoriului;* *- clasificarea unităţilor administrstiv-teritoriale.*
- să definească noţiunea de autonomie locală; - să argumenteze utilitatea prevederilor Cartei Europene: exerciţiul autonom al puterii locale; - să poată evalua gradul de implementare a autonomiei locale în Republica Moldova;	11. Autonomia locală şi locul ei în sistemul de administrare: *- reevaluarea rolului statului în exercitarea administraţiei;* *- esenţa şi natura autonomiei locale în condiţiile societăţii democratice;* *- fundamentarea constituţională şi legală a autonòmiei locale.*
- să descrie ansamblul resurselor necesare pentru funcţionarea A.P.; - să poată clasifica resursele administraţiei publice; - să argumenteze interdependenţa tipurilor de resurse din administraţia publică;	12. Resursele administraţiei publice: *- resursele materiale necesare pentru funcţionarea administraţiei publice;* *- resursele financiare ale administraţiei publice;* *- documentarea administrativă şi resursele informaţionale ale administraţiei.*

- să definească noţiunea de Serviciu public şi politica de personal în administraţia publică; - să compare aspectele dimensionale şi funcţionale ale S.P. şi A.P.; - să poată evalua conţinutul politicii de personal în administraţia publică;	13. Serviciul public şi politica de personal în administraţia publică: *- noţiunea de serviciu public, structura şi funcţiile lui;* *- funcţia publică şi exercitarea ei;* *- politica de personal în administraţia publică.*
- să definească noţiunea de control şi să descrie misiunile lui; - să poată clasifica formele şi metodele de control în sfera administraţiei publice; - să conceapă utilitatea diferenţiată în activitatea practică a diferitelor forme de control;	14. Controlul în administraţia publică *- esenţa şi misiunile controlului în administraţia publică;* *- forme şi metode ale controlului de stat exercitat în administraţia publică;* *- particularităţile controlului obştesc şi interferenţa lui cu controlul de stat.*
- să descrie dimensiunile administraţiei: tehnică, programatică şi politică; - să compare conceptele de reorganizare, reformare şi modernizare a administraţiei publice; - să argumenteze avantajele modelului european de administraţie publică.	15. Administraţia publică şi integrarea europeană: *- dimensiunile şi prospectarea administraţiei publice;* *- conceptul de reorganizare şi modernizare a administraţiei publice;* *- acţiunile de ajustare a administraţiei publice la standardele europene.*

V. Sistemul de evaluare academică a cursului

Evaluarea curiculară la cursul „Teoria Administraţiei Publice" în cadrul învăţământului universitar se aplică prin trei forme: *iniţială, intermediară* şi *finală.*

6.1. Evaluarea iniţială se face la începutul etapei iniţiale de realizare a cursului în scopul stabilirii nivelului de pregătire anterioară a studenţilor, nivelului achiziţiilor iniţiale ale studenţilor în termeni de cunoştinţe, competenţe şi abilităţi, pentru identificarea premiselor realizării obiectivelor propuse pentru etapa următoare de instruire.

6.2. Evaluarea sumativă intermediară se efectuează sub formă de lucrări de control (de regulă două lucrări pe semestru) pe un grup de cinci-şase teme cu subiecte care cuprind cele trei niveluri: de cunoaştere, de aplicare şi de integrare. În baza evaluărilor intermediare prin lucrările de control şi a evaluării reuşitei academice din cadrul seminarelor şi altor activităţi individuale se efectuează atestarea studenţilor pe totalurile semestrului şi se decide admiterea lor pentru proba de evaluare finală.

6.3. Evaluarea sumativă finală se efectuează în conformitate cu planul de învăţământ sub formă de examen, fie aparte pe disciplina respectivă, fie, după caz, în ansamblu pe modul, în cazul existenţei acestuia. În aşa caz testele de examinare conţin subiecte la ambele discipline, care corespund celor trei niveluri: de cunoaştere, de aplicare şi de integrare. Aprecierea cunoştinţelor se efectuează conform baremelor unice stabilite la facultate.

VI. Participarea la sporirea pregătirii teoretico-conceptuale în cadrul sistemului de formare continuă a specialiştilor din administraţia publică

Formarea continuă a specialiştilor din administraţia publică urmăreşte ca scop împrospătarea cunoştinţelor şi consolidarea competenţelor profesionale ale specialiştilor acumulate în cadrul studiilor de formare iniţială care sînt perfecţionate în activitatea practică şi se efectuează prin diferite modalităţi, cum ar fi:

- *autoinstruirea* bazată pe studiul individual al angajaţilor din administraţia publică conform solicitărilor funcţiilor deţinute şi sarcinilor ce stau în faţa lor, inclusiv în direcţia fortificării pregătirii teoretico-fundamentale;
- *stagii de perfecţionare* organizate şi desfăşurate în instituţii specializate în acest domeniu din ţară şi, după posibilităţi, de peste hotare în conformitate cu programe tematice speciale pentru categorii concrete de funcţionari, avînd componentul teoretico-fundamental;
- *conferinţe, seminarii metodice, ateliere de instruire* organizate de organele administraţiei publice, instituţiile superioare de învăţământ, organizaţii nonguvernamentale de profil în scopul actualizării cunoştinţelor angajaţilor din administraţia publică şi efectuării activităţilor investigaţioniste în domeniu.

Aprofundarea cunoştinţelor teoretice în cadrul instruirii continue a funcţionarilor publici serveşte drept o garanţie pentru asigurarea calităţii şi eficienţei activităţii administrative. Aportul său în acest domeniu şi-l aduce şi cursul universitar „Teoria Administraţiei Publice".

VII. Dispoziţii finale

Prevederile prezentului Standard al cursului normativ universitar „Teoria Administraţiei Publice" se implementează în cadrul *Catedrei Ştiinţe Administrative* a Universităţii de Stat din Moldova, subdiviziune didactico-administrativă şi ştiinţifică, prestatoare de servicii în domeniul pregătirii cadrelor pentru administraţia publică. El serveşte ca bază pentru realizarea la nivelul cerinţelor europene a pregătirii teoretico-conceptuale a cadrelor pentru sistemul administraţiei publice din Republica Moldova în conformitate cu „Standardul academic şi profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei".

Prevederile Standardului cursului, alături de „Standardul academic şi profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administraţiei publice" pot servi drept sursă de referinţă pentru conducătorii autorităţilor administraţiei publice şi serviciilor de resurse umane din administraţia publică centrală şi locală în activităţile de evaluare a muncii funcţionarilor publici, atestării profesionale a acestora şi acordării gradelor de calificare.

Aurel Sîmboteanu

Teoria Administraţiei Publice
Suport de curs

Redactor *Olga Lupaşco*
Asistenţă computerizată *Rodica Şoitu*

Bun de tipar 14.07.08. Formatul 60x84 $^{1}/_{16}$
Coli de tipar 13,8. Coli editoriale 15,0
Comanda 73(120/08). Tirajul 50 ex. + 100 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
Str.Al.Mateevici, 60. Chişinău, MD 2009.